



**SEP**  
SECRETARÍA DE  
EDUCACIÓN PÚBLICA



## **UNIVERSIDAD ABIERTA Y A DISTANCIA DE MÉXICO**

División de Investigación y Posgrado

Maestría en Seguridad Alimentaria

# **LAS BUENAS PRÁCTICAS DE POLÍTICA PÚBLICA PARA EL APOYO EN LA PRODUCCIÓN DE GRANOS BÁSICOS EN MÉXICO.**

TESINA

Que para obtener el grado de Maestro en  
Seguridad Alimentaria

Presenta:

**MARÍA ISABEL MASCORRO VELARDE**

Asesora:

**Dra. María de Lourdes Perkins Candelaria**

Ciudad de México, a 26 de agosto de 2017

## **Dedicatorias**

A mi esposo, quien me impulsó a cursar esta Maestría, siempre estaré agradecida por ello.

A mis hijos, por su amor incondicional y eterna inspiración para mi vida.

## **Agradecimientos**

A todos los autores consultados, que aportaron sus valiosos conocimientos.

## I. Índice

	Página
I Índice	3
II Resumen	4
III Introducción	5
Capítulo 1: Marco contextual y marco referencial.	9
Capítulo 2: Marco Teórico.	30
Capítulo 3. Metodología	35
Capítulo 4. Análisis y resultados	37
IV Conclusiones	84
V Glosario	93
VI Bibliografía, hemerografía y clbergrafía	94
VII ANEXO 1. Instituciones Nacionales e Internacionales citadas y consultadas	100

## II. Resumen

En años recientes, México ocupa los primeros lugares mundiales en importación de maíz amarillo, sorgo y soya y, en menor medida, de trigo y arroz. Esta situación surge de las políticas establecidas en los años ochenta, cuando a partir de los ajustes macroeconómicos y las estrategias comerciales en el sector agropecuario, las políticas públicas se orientaron a apoyar a las grandes empresas agroindustriales y al subsector agroexportador de frutas y hortalizas.

Mientras tanto se instrumentaron políticas compensatorias y generales para los pequeños productores y campesinos, mismas que han puesto en riesgo la seguridad alimentaria del país, al ser éstos los principales productores de granos básicos, particularmente de maíz.

En el presente escrito se plantea la necesidad de establecer nuevas políticas públicas que integren el ámbito productivo con el social y pongan en el centro a la pequeña producción familiar que cuenta con recursos productivos, pues se ha demostrado que tales políticas han tenido resultados positivos en otros países de América Latina, al resolver problemas de inseguridad alimentaria, superación de la pobreza y disminución de importaciones.

De estas experiencias se han identificado buenas prácticas que pueden contribuir a mejorar el diseño de políticas públicas en la producción de granos básicos en México.

México no puede continuar con la política de importaciones de granos básicos, a riesgo de generarse serias complicaciones económicas y sociales por las fluctuaciones en los precios de éstos, ya que los aumentos de los precios en estos productos son muy sensibles en los ingresos de la población en situación de pobreza que alcanza a más de 55 millones de personas.

### III. Introducción

*Las buenas prácticas*, son un conjunto coherente de acciones que surgen de la experiencia y que han contribuido a generar conocimientos y saberes útiles a partir del trabajo empírico de las personas. Son experiencias que han contribuido a afrontar, regular, mejorar o solucionar problemas y se espera que, en contextos similares, sirvan de modelos para obtener resultados igualmente exitosos.

Las buenas prácticas se distinguen porque emergen como respuesta a una necesidad de mejorar o modificar, son valiosas para los usuarios, son sencillas, pertinentes, sostenibles, innovadoras y consideran elementos de evaluación de resultados, retroalimentación de acciones y reorganización de ellas a partir de lo aprendido.

Este concepto ha sido aplicado por instituciones como el Banco Mundial (BM) y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) para identificar experiencias que puedan fortalecer las acciones en el sector agropecuario de los países de Latinoamérica. Particularmente, la FAO ha generado importantes investigaciones para identificar aquellos conocimientos que son sostenibles en la realización de las prácticas agrícolas y el manejo de los recursos naturales básicos para la producción de alimentos y a la vez que se procuran la viabilidad económica y la estabilidad social.

Las buenas prácticas en la agricultura pueden analizarse desde diferentes ángulos como son: las prácticas agrícolas, la conservación ambiental, el área laboral, social, la comercialización, gestión de riesgos y en las políticas públicas, entre otras.

Con el análisis de las buenas prácticas en las políticas públicas en la agricultura, tema de esta tesis, se busca encontrar elementos que contribuyan a hacer más eficaces dichas

políticas, particularmente en su diseño y aplicación, para mejorar los resultados productivos de los productores de granos básicos.

En las últimas tres décadas, México ha ido perdiendo su soberanía alimentaria en productos como el maíz, trigo, frijol, sorgo y soya, productos fundamentales para la alimentación de la población, que forman parte de la canasta básica alimentaria.

Desde mediados de 1980, de acuerdo con los análisis estadísticos de la SAGARPA (2012), se han incrementado las importaciones de granos básicos, llegando a significar más del 43 % del consumo, en los años recientes.

Esta situación ha originado que en la actualidad el país destine una tercera parte de los ingresos por importaciones a comprar dichos granos y a depender de los mercados internacionales para satisfacer la oferta interna. La alternativa de importar los alimentos de los mercados externos no es una opción sostenible en el mediano y largo plazo, pues los mercados internacionales están sujetos a variaciones permanentes, son muy inestables, presentan alteraciones muy marcadas año con año, tanto en los precios como en la disponibilidad de productos y son fuertemente influenciados para ejercer presiones políticas a los países.

México no puede continuar con esta política de importaciones, a riesgo de generarse serias complicaciones económicas y sociales en el caso en que los productos tengan incrementos de precios sustanciales. Los aumentos de los precios en estos elementos son muy sensibles en la población en situación de pobreza; en 2016 de acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2017) en el país vivían en situación de pobreza 53.4 millones de personas, 43.6 % de la población.

México tiene los recursos productivos y económicos suficientes para incrementar la producción y productividad de los granos básicos; se requieren nuevas estrategias que dinamicen los factores de la producción familiar. No son suficientes la suma de programas que se han diseñado para transferir recursos a la agricultura, pues sus impactos han sido

limitados; se requieren de estrategias que se diseñen a partir de las necesidades de este tipo de productores y de la producción que se requiere en México para lograr la seguridad alimentaria.

Desde el año 2000, la FAO y el Banco Mundial, han impulsado estrategias productivas en unidades de producción familiar de países de América Latina y el Caribe (ALC) con el propósito de encontrar vías que fortalezcan la soberanía alimentaria, particularmente en la producción de granos básicos, y en lo social, que estos productores mejoren su calidad de vida, pues forman parte de los segmentos que presentan los mayores índices de pobreza. Las estrategias productivas las han impulsado en ALC, a través de investigar las buenas prácticas que puedan adoptarse en el diseño y ejecución de políticas públicas para el sector agroalimentario.

De acuerdo con estudios de la FAO (2014), la tecnología incorporada a la producción en los últimos 20 años y la apertura comercial en la región de ALC, ha significado una innovación en la producción agrícola, ya que se produjo el crecimiento de los rendimientos y se tiene cubierta la disponibilidad de alimentos que puede atender las necesidades calóricas por habitante. Asimismo, se produjo un incremento en el valor de la producción que benefició a un grupo importante de productores.

Sin embargo, a pesar de que hay disponibilidad de alimentos para toda la población, en ALC se tienen fuertes problemas de inseguridad alimentaria debido a la falta de acceso a los alimentos de un gran número de habitantes que se encuentra en situación de pobreza. De acuerdo con CEPAL (2016), el número de personas en situación de pobreza creció en alrededor de dos millones en 2014 en comparación con 2013, alcanzando los 168 millones de personas, de los cuales 70 millones estaban en la indigencia.

En México, a pesar de haber incorporado algunos avances tecnológicos importantes en la producción de granos básicos, la productividad por hectárea ha disminuido en forma gradual o se ha estancado. La mayoría de los granos básicos, son importados en

porcentajes significativos y las políticas actuales apuntan a consolidar una tendencia importadora; se prevé que en el 2030 se importará el 80% de los alimentos que consumen los mexicanos. REVISTA INFORURAL (2012) con datos de FAO.

FAO considera que un país tiene dependencia alimentaria cuando importa un monto igual o superior a 25% de los ingresos que obtiene por las exportaciones que realiza. En tal indicador, en 2012 México reportó un índice de 7%, pero estimaciones realizadas por especialistas, de acuerdo con lo publicado por la Revista INFORURAL citada, ubican en 43% la importación actual de alimentos básicos.

En el mismo artículo de INFORURAL se señala que de acuerdo con el Dr. Víctor Villalobos Director General del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), el costo de producir alimentos en el esquema de producción actual es alto y México cuenta con una superficie de cultivo que puede atender el déficit productivo que padece el país.

Algunos países latinoamericanos como Brasil reportan una producción alta de estos alimentos e incluso son grandes exportadores. Brasil instrumentó una estrategia de desarrollo social y económico llamada “*Fome Zero*” sustentada en el diseño de políticas públicas cuyas líneas estratégicas podrían ser un referente para que en nuestro país se incremente la producción y productividad de granos básicos.

El presente trabajo analizó esta experiencia y se identificaron buenas prácticas que sirven para orientar el diseño de políticas públicas para fortalecer la producción de granos básicos en México.

El objetivo de esta investigación es presentar el análisis de las buenas prácticas en el diseño de políticas públicas para la producción de granos básicos, encontradas en diferentes partes de Latinoamérica e incluso en algunas regiones de México, para contribuir a la discusión del diseño de estrategias enfocadas a reactivar la producción

nacional de granos y mejorar las condiciones de vida de los pequeños productores y campesinos pobres que se dedican a ello.

Entre los resultados encontrados tenemos que las políticas públicas más exitosas, son las que han puesto en el centro de las estrategias a los productores, sus territorios y sus condiciones productivas y sociales, apoyadas en las alternativas tecnológicas para la recuperación de la fertilidad de los suelos y su manejo sostenible, la mejora de la interacción comercial a favor de los productores, su vinculación a cadenas de valor, entre otros elementos que son fundamentales para incrementar la producción y productividad agrícola y superar los problemas de inseguridad alimentaria y pobreza del país.

El instrumentar solo acciones compensatorias en el campo, como se ha hecho por muchos años en México, a través de las transferencias monetarias y despensas de alimentos, no lograrán superar los efectos de este modelo económico; es necesario que las políticas y estrategias de desarrollo económico y social garanticen una mayor equidad e inclusión social.

El presente estudio ejemplifica que las políticas públicas en México para la atención de la producción de granos básicos en la pequeña producción campesina, a partir de los años ochenta a la fecha, han tenido como resultado, crecientes déficits en la producción; esto se debe fundamentalmente porque se han aplicado políticas asistencialistas a estos sectores, cuando en la mayoría de los países se aplican políticas de para asegurar que su consumo de granos básico sea interno.

¿Por qué las políticas asistencialistas que implementaron los gobiernos en México no son suficientes para alcanzar la atención a los problemas económicos, productivos y sociales de los sectores campesinos productores de granos básicos? ¿Qué implicaciones tienen estas políticas para la seguridad alimentaria de México?

## Capítulo 1. Marco contextual

México vive en los años ochenta y hasta mediados de los noventa, difíciles momentos de ajuste macroeconómico, así como una transformación radical de la estrategia de desarrollo, que se vio reflejado en un ambicioso programa de reformas económicas, que cubrió la política comercial e industrial, la apertura a la inversión extranjera, privatizaciones de empresas públicas, liberalización financiera y desregulación de actividades económicas.

La expectativa de quienes promovieron las reformas era que los cambios en la estructura de incentivos, una mayor competencia de mercado y un marco estable de política macroeconómica se iban a traducir en un alto y sostenido crecimiento económico.

La realidad ha sido diferente; en los últimos 30 años el crecimiento ha sido apenas de 2 por ciento en promedio anual, lo que se ve reflejado en un PIB per cápita que crece al 0.2% en promedio anual. Cordera *et al* (2006).

Entre las principales transformaciones destacan:

- México se convierte en menos de veinte años en un gran exportador a Estados Unidos y Canadá, multiplicaron por siete (en términos nominales) entre 1993 y 2013 sus exportaciones, el crecimiento no implicó un mayor peso en el producto interno bruto debido al elevado componente externo de las exportaciones, que redujo el valor agregado a la economía del país. Esquivel (2014).
- “El coeficiente de integración nacional (de las empresas exportadoras mexicanas) disminuyó de 90 % en los ochenta a menos de 40 % con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). De esta manera, la pérdida de presencia en el propio mercado interno de las empresas mexicanas está detrás del pobre desempeño económico”. Lomelí L. y Murayama C. (2006).

- Se aumentó el componente de importación en los sectores industrial, agropecuario y de servicios, frente a la disminución de la participación de las empresas mexicanas que cubren el mercado nacional.
- Los cambios no se vieron acompañados por un significativo crecimiento del mercado interno; la actividad externa no se articuló con el aparato productivo nacional, resultando en un paradójico estancamiento económico, cuyos impactos son muy bajos en la generación de empleo y el salario, causantes del alto crecimiento de la informalidad, el desempleo, la emigración, el escalamiento de la criminalidad, que amenazan profundamente a la sociedad.
- Ibarra (2006, citado en Cordera, *et. al*, 2006), menciona cuatro factores que explican la paralización del proceso de desarrollo nacional: “a) los trastornos asociados al cambio en las estrategias y los paradigmas económicos o políticos; b) la renuncia indiscriminada y sin mayor renovación interna de las instituciones e instrumentos de política económica; c) el estrechamiento del mercado nacional; d) otras insuficiencias de las políticas instrumentadas”.
- La inversión extranjera directa (IED) que recibe México como porcentaje del PIB se duplicó en el periodo posterior al TLCAN en comparación con el periodo inmediatamente anterior de 1980 a 1993, al pasar del 1.3% al 2.6% del PIB. Esquivel (2014). Sin embargo, el nuevo modelo basado en las exportaciones, por sí mismo no fue suficiente para fortalecer al resto de la economía, y las importaciones indiscriminadas destruyeron inversiones productivas, puestos de trabajo y desarticularon las cadenas productivas. En suma, el mercado interno se redujo y fragmentó ante la carencia de capitales nacionales.
- La producción agropecuaria profundiza un esquema dual, de un lado un sector moderno exportador que incrementa notablemente su participación en la producción y otro, los pequeños productores rurales que se ven en dificultades para abastecer de alimentos a la población.

Desde 1986, con la entrada al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) y en 1994 con la puesta en marcha del TLCAN, la competitividad, dinamismo y autosuficiencia del sector agropecuario, dio un giro que se reflejó en la crisis del sector que hasta hoy conocemos. Si bien, "...el TLCAN estableció restricciones comerciales equivalentes al 7% de las importaciones con el compromiso de liberarlas gradualmente, en particular a la producción de maíz, porque se temía que la liberalización llevaría a una masiva emigración de trabajadores". Moreno-Brid J.C. y Ros J. (2010:20).

Los principales objetivos del TLCAN fueron: crecer y generar mayores oportunidades de empleo, cerrar la brecha entre los niveles de vida y de desarrollo de México con respecto a sus socios de Norteamérica, detener la migración con la frase de Salinas de Gortari "queremos exportar bienes, no personas", mejoras salariales, la reducción de la pobreza y el incremento en los niveles de vida.

Sin embargo, los resultados no reflejaron el cumplimiento de esos objetivos. En el caso del PIB per cápita, el crecimiento de 1993 al 2012 es de 1.2% al año, el PIB por trabajador, en el mismo periodo creció apenas 0.76% por año. La brecha con la economía estadounidense se profundizó al pasar el PIB per cápita de México de un 31.4% del de Estados Unidos en 1993 a ser menor de 29% en 2012.

En 1990, unos años antes de que entrara en vigor el TLCAN, se estimaba que había en Estados Unidos alrededor de 4.4 millones de personas nacidas en México. Para 2011, el número de personas en Estados Unidos nacidas en México superaba los 11.7 millones. El salario promedio de 2012 es prácticamente idéntico al que prevalecía en México 30 años atrás. Las tasas de pobreza de 2012 no son muy distintas de las tasas de pobreza que prevalecían en 1994. Esquivel (2014).

## **1.1 El sector agropecuario y la liberalización comercial.**

Los principales cambios producidos en el sector agropecuario en la liberación comercial se pueden resumir en:

- El cumplimiento de normas de calidad para los productos agroindustriales propició el reacomodo de la competencia agroindustrial y la renovación de las formas de interrelación de los actores sociales, ocasionando conflictos entre los productores y las agroindustrias, ya que en algunos casos existía rechazo para asumir cambios en la producción y en los programas de modernización para mejorar la producción y la calidad.
- En la producción agrícola, las frutas y hortalizas concentraron el mayor número de apoyos públicos y se hizo posible un acelerado crecimiento de las exportaciones de estos productos, principalmente a Estados Unidos. *“Las tasas de crecimiento de casi todas las exportaciones hortofrutícolas fueron mayores en el período post-TLCAN que en el período anterior. La importancia relativa de las exportaciones de frutas y hortalizas en el total de las exportaciones agrícolas pasó de 60% en los años anteriores al TLCAN a 86% en 2004, lo que refleja una alta especialización del sector agroexportador”*. Rello F. (2009).
- La creciente desregularización, apertura comercial y las importaciones libres de aranceles de los productos agropecuarios que impulsaron las políticas comerciales del gobierno para apoyar al sector agroindustrial, puso a los exportadores y proveedores del mercado interno, a merced de las fluctuaciones de la demanda y acuerdos comerciales, ocasionando la caída de los precios de los granos básicos. *“La explicación teórica de este comportamiento es la operación de la ley de un solo precio en un mercado mundial caracterizado por una sobreoferta global con respecto a la demanda agregada, estimulada por la política de subsidios de Europa y Estados Unidos. La información estadística indica claramente el descenso de los precios relativos agrícolas y un descenso aún más pronunciado de los precios del maíz, frijol y café, productos típicamente campesinos. Esto representó una disminución del ingreso de los productores rurales, en especial de los pequeños”*. Rello F. (2009)
- Se eliminaron los precios de garantía y de los subsidios de los productores del sector agropecuario, lo que puso fuera de competencia a nuestros

productores, por las altas tasas de subsidios de las políticas de Canadá y Estados Unidos.

- La desaparición de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) y otras empresas públicas como Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S.A. (ANAGSA), Fertilizantes Mexicanos, S.A. de C. V. (FERTIMEX), Productora Nacional de Semillas (PRONASE) relacionadas con apoyos de seguros, crédito, almacenamiento, fertilizantes y semillas respectivamente, terminó con el fomento de las cadenas productivas y la participación de los productores en la comercialización.
- Se redujo el crédito oficial al campo, la banca de desarrollo se transformó en banca de segundo piso y los recursos que manejaban se pasaron a la banca comercial, orientándose los créditos a los productores con mayores recursos para ofrecer garantías sobre los préstamos.
- Se reformó al artículo 27 constitucional, que permite la privatización de los derechos de propiedad de la tierra en el sector social o reforma ejidal y la transferencia a los usuarios del manejo de la infraestructura de los distritos de riego público. Con esta reforma se propuso el doble objetivo de fomentar la capitalización del sector campesino, al potenciar tanto el acceso al crédito privado como a las asociaciones con empresas agroindustriales y comerciales. En los hechos, la reforma al artículo 27 Constitucional significó la finalización al reparto de la tierra y un énfasis a los derechos de propiedad para fomentar el emprendimiento de los campesinos, sin el acompañamiento indispensable para lograr esos objetivos.

En 1994-1995 con la crisis económica, la depreciación y posterior apreciación del tipo de cambio, se acumularon los desajustes de la década pasada de insuficiente inversión en infraestructura, los cambios en los precios internacionales de productos agrícolas, insuficiencia de crédito, diferencias en las condiciones de producción y comercialización de los distintos tipos de productores, ineficiente funcionamiento de los mercados internos, fragmentación de la tenencia de la tierra, rezagos estructurales en el desarrollo de mercados regionales y un creciente número de fenómenos naturales, propiciaron el

estancamiento y caída de la inversión agropecuaria, con la consiguiente baja en la producción y productividad del sector, particularmente de los productores de granos básicos.

Estos hechos pusieron en riesgo la seguridad alimentaria del país, la cual se recrudeció con las tendencias globales del comercio agroalimentario y las tendencias de consumo, caracterizadas por el aumento de la demanda de productos pecuarios, fuertes demandantes de alimentos balanceados fabricados a base de maíz amarillo, soya y sorgo. “El hecho de que la industria pecuaria crezca basada en importaciones representa un desperdicio de oportunidades para expandir la producción agrícola y la generación de empleos rurales, una debilidad de la agricultura mexicana”. Rello F. (2009).

Se ha continuado con prácticas como el diseño e implementación de políticas agrícolas y programas genéricos, que se aplican desde arriba, que aparentemente tienen la finalidad de impulsar al sector, pero que lo han hecho dependiente de los apoyos asistenciales, mientras se incrementan los rezagos productivos, el desempleo, la inseguridad alimentaria y la pobreza multidimensional en el campo.

## **1.2 La creciente dependencia alimentaria.**

Desde 1994, se ha registrado en México un crecimiento constante en las importaciones de granos básicos (maíz amarillo, trigo, soya y sorgo). “La superficie sembrada de maíz, ha permanecido constante desde 1970, oscilando alrededor de 7 millones de hectáreas, mientras que el volumen físico de la producción, el cual fue en promedio de 13 millones de toneladas en el período previo a 1990, creció a 20 millones en promedio en el período 2001-2007”. Rello F. (2009).

El aumento de la producción de maíz se debió al incremento de los rendimientos por hectárea en las zonas de riego, que en promedio producen 5 toneladas y cuya producción se destina al mercado; estos productores fueron beneficiados prioritariamente por la política de subsidios. En cambio, *en las zonas de temporal, los rendimientos por hectárea*

*promedio son de 2 a 2.6 toneladas y son apoyados por políticas compensatorias.* Rello, F. (2009)

De acuerdo con los datos publicados por SHCP-FIRA (2014), en México el consumo de trigo se ubicaba en tercer lugar, después del maíz y el frijol y ascendió a 8 millones de toneladas. En el mismo estudio se señala que la producción de trigo entre 2001 y 2007, descendió 44% a nivel nacional, por la falta de rentabilidad debido a los altos costos de los insumos (fertilizantes y agua principalmente), además de los altos costos de transporte entre los centros de producción y los de consumo.

En los mismos años, la producción de frijol también descendió debido a la disminución de precios, ocasionada por la caída de la demanda interna y a los bajos rendimientos por hectárea. En el caso de la soya, México solo produce el 15 % de la demanda nacional, que ya supera los cuatro millones de toneladas de esta semilla. De hecho, se estima que las importaciones cubren poco más del 86 por ciento de la soya que consume México. “El país es el cuarto importador a nivel mundial de esta semilla, sólo superado por China, la Unión Europea y Japón”. *Periódico El Financiero 15 de septiembre de 2016.*

Aunado a esto, en 2006 los mercados globales iniciaron una tendencia al alza de precios de los productos alimentarios, en los que se registró un aumento del 12% entre 2005 y 2006, 24% en 2007 y cerca de 50% entre enero y julio de 2008. “Las cifras del Banco Mundial confirman esta alza, durante 2006-2008 los precios de los alimentos básicos (maíz, trigo, arroz, soya, aceites vegetales), que constituyen la comida de amplios sectores de la población (en especial del Sur), sufrieron las mayores alzas. El costo del trigo creció en 130%, el de la soya 87%, del arroz 74% y del maíz 31%; con un impacto alarmante en el incremento de la población que padece hambre en el mundo en los últimos dos años, hasta alcanzar la cifra de mil veinte millones de personas Holt-Giménez y Peabody, (2009, citado en Trápaga Y. 2012).

En 1994-1995 con la crisis económica, la depreciación y posterior apreciación del tipo de cambio, se acumularon los desajustes de la década pasada de insuficiente inversión en infraestructura, los cambios en los precios internacionales de productos agrícolas,

insuficiencia de crédito, diferencias en las condiciones de producción y comercialización de los distintos tipos de productores, ineficiente funcionamiento de los mercados internos, fragmentación de la tenencia de la tierra, rezagos estructurales en el desarrollo de mercados regionales y un creciente número de fenómenos naturales, propiciaron el estancamiento y caída de la inversión agropecuaria, con la consiguiente baja en la producción y productividad del sector, particularmente de los productores de granos básicos.

Estos hechos pusieron en riesgo la seguridad alimentaria del país, la cual se recrudeció con las tendencias globales del comercio agroalimentario y las tendencias de consumo, caracterizadas por el aumento de la demanda de productos pecuarios, fuertes demandantes de alimentos balanceados fabricados a base de maíz amarillo, soya y sorgo.

Como lo señalan los diferentes autores, la estrategia de globalización y las políticas públicas que la acompañaron, no incluyeron los objetivos de desarrollar el mercado interno para fortalecer el empleo y los salarios, y los rezagos se acrecentaron en el sector agropecuario. Las políticas públicas han limitado al sector a una visión de producción primaria, sin tomar en cuenta la importancia de la vinculación con las actividades urbanas e industriales y la integración de cadenas productivas para una productividad y comercialización más eficiente y eficaz. Tampoco lo visualizan como un espacio de satisfacción de las necesidades alimentarias tanto de las familias rurales como urbanas.

En el sector agropecuario en México, se ha continuado desde el período analizado 1980 a la fecha, con prácticas como el diseño e implementación de políticas agrícolas y programas genéricos, que se aplican desde arriba, que aparentemente tienen la finalidad de impulsar al sector, pero que lo han hecho dependiente de los apoyos asistenciales, mientras se incrementan los rezagos productivos, el desempleo, la inseguridad alimentaria y la pobreza multidimensional en el campo.

En el programa sectorial de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación 2013-2018, se definieron las metas, de reducir la dependencia alimentaria a no más de 25 % de los ingresos, alcanzar un equilibrio en la balanza

comercial agroalimentaria, crecer 3% promedio anual en el PIB agropecuario, priorizar la agricultura de pequeña y mediana escala y combatir el hambre y la carestía.

Las metas establecidas en el programa sectorial, de aumentar la producción interna, reducir la dependencia de las importaciones y priorizar la agricultura de pequeña y mediana escala, no se han alcanzado en este sexenio.

En 2012, se importaron el 79 % del consumo de arroz, el 93 % de oleaginosas, el 58% de trigo y 82 % de maíz amarillo para consumo pecuario e industrial. (SAGARPA, 2013)

De acuerdo con el “Reporte Económico” de David Márquez publicado en el suplemento del Periódico *La Jornada*, (23 de febrero de 2015), el saldo de la balanza comercial agropecuaria “...en general ha sido negativo en los capítulos “cereales” y “oleaginosas”; el déficit asciende a siete mil 224 millones y seis mil 946 millones de dólares en 2013 y 2014, en ese orden.

En 2016-17 los puntos más débiles del sector agroalimentario siguen siendo los granos básicos; de acuerdo con lo publicado en el periódico *El Economista* (2017) se registraron aumentos de “9.6 % en el valor de las importaciones de maíz, 2.9 % en soya, -4.0 % en trigo. En el suplemento Primer Bimestre del periódico *La Jornada* (2017) se publicó que el país pagó 1,208 millones de dólares por importaciones de cereales y oleaginosas que representa la tercera parte de los 3,876 millones de dólares que erogó por todas las importaciones del sector agroalimentario. En las exportaciones de los productos considerados estrella, cerveza, jitomate rojo y aguacate ingresaron en el mismo período 1,257.8 millones de dólares.

En el período de 2000-2012 el promedio anual del Producto Interno Bruto Agropecuario (PIB) fue de 2.0% (FAO-SAGARPA, 2013, p1). En 2015 fue de 3.8 % resultado de una serie de factores positivos: buenas lluvias, la caída del precio de petróleo y con ello, la baja de los precios de los alimentos que importamos, el aumento de los precios de los alimentos que exportamos debido a la devaluación de nuestra moneda, todos ellos,

factores que influyen en la balanza comercial, pero, continúan ausentes los resultados del aumento de la producción y la productividad en el sector.

Los retos que presenta el país para la producción futura de granos básicos no son fáciles de superar en el corto plazo, ya que existen severos problemas estructurales para aumentar la producción y productividad de estos cultivos. Así lo ha diagnosticado la SAGARPA, en diversos documentos donde se han identificado los problemas que están en la base de estos resultados productivos y que a continuación se resumen: estancamiento de la superficie sembrada, bajo crecimiento de la producción y la productividad física; los principales productores de estos granos están sumidos en la pobreza y fuera de los circuitos de valor; hay una severa degradación de los recursos naturales, por las prácticas de cultivo y la sobreexplotación; los problemas climáticos y los desastres asociados a ellos son cada vez más frecuentes, hay un entorno económico desfavorable en el país por la caída de los ingresos petroleros y un marco institucional débil en el área rural.

Sin embargo, a pesar del conocimiento de estas problemáticas, no se han instrumentado estrategias que las atiendan, con el propósito de lograr un crecimiento productivo de los cultivos básicos para disminuir la dependencia alimentaria de los mercados externos y la pobreza en el sector. El completar la disponibilidad de granos básicos con importaciones, es una solución de corto plazo y riesgosa, por las implicaciones que tiene el depender de los mercados internacionales los cuales son muy volátiles e impredecibles.

Para hacer frente a las necesidades de consumo de granos básicos que necesita el país y atender la demanda de una población creciente, se requieren de nuevas estrategias para aumentar su productividad, pues la frontera agrícola está agotada.

En este sentido, la opción más viable es potenciar la producción de los pequeños productores y campesinos, los cuales cuentan con la mayor parte de las tierras cultivables, para generar los alimentos que se requieren, así como aplicar técnicas de producción más acordes a la regeneración de los recursos naturales.

Sin embargo, este sector de productores se encuentra en un abandono absoluto relacionado con sus recursos productivos. En su mayoría lo constituyen habitantes rurales con los índices más altos de pobreza de ingresos y alimentaria del país; sus tierras y el entorno en el que viven está sobreexplotado, generan rendimientos marginales; se ubican en zonas de temporal; tienen unidades de producción pequeñas; producen alimentos básicos para su subsistencia y están sujetos a los efectos de desastres climáticos, sin cobertura de seguros agrícolas ni apoyos especiales.

Uno de los problemas más generalizados que afecta el aumento de la producción y productividad de estas unidades, es el empobrecimiento de los suelos, debido a la sobreexplotación, al excesivo uso de fertilizantes y herbicidas químicos, a las prácticas de cultivo como la *labranza mecánica de los suelos*, entre otros, producto de las políticas de apoyos productivos impulsadas desde los años setenta con la llamada “Revolución Verde” que favoreció de manera indiscriminada el uso de insumos químicos y la mecanización del campo.

Está probado que esta técnica de manejo del suelo es la causa fundamental de la degradación de las tierras agrícolas y en buena medida, la merma en productividad radica en el paradigma de una agricultura basada en la labranza del suelo. Esta forma de producción reduce los niveles de carbono en los suelos, debilita e interrumpe las funciones importantes de los ecosistemas que dependen de los suelos en general.

Friedrich (2013), citado en FAO (2014a) señala que: “Los suelos explotados en sistemas agrícolas basados en labranza mecánica quedan sin protección a través de una capa de rastrojos orgánicos en la superficie y llegan a perder su estructura. Como consecuencia, los suelos quedan expuestos directamente al impacto de la lluvia, viento y radiación solar. Además, la vida en los suelos, incluyendo macro y meso fauna, hongos y bacterias, está desprovista de alimento y protección y su hábitat está destruido, lo cual afecta sobre todo a la macro y meso fauna y hongos... Otros factores que contribuyen a la degradación de suelos son: (a) la aplicación excesiva de fertilizantes minerales en tierras que han perdido

la capacidad de responder a estos insumos por su estado de degradación, y (b) la pérdida de una diversidad de cultivos y rotaciones de los mismos a favor de monocultivos, propiciado por el uso de insumos agroquímicos y las fuerzas del mercado; ello incrementa cada vez más las amenazas por plagas, enfermedades y malezas, genera un círculo vicioso de uso creciente de agroquímicos, destruye cada vez más la biodiversidad y se contamina aún más el medio ambiente” .p 126-127.

Ante este problema, existen en el país numerosos ejemplos de técnicas, tecnologías y prácticas de cultivo innovadoras, que pueden coadyuvar a hacer más eficaz la producción, pero que no han sido utilizadas masivamente por falta de financiamiento para la compra de estos insumos y la carencia de asistencia técnica. Algunos ejemplos de tecnologías innovadoras son las aplicadas recientemente por la SAGARPA y el Centro Internacional de Mejoramiento del Maíz y Trigo (CIMMYT), que están probando nuevas técnicas como la *Agricultura de Conservación*, que consiste en realizar labores con la mínima perturbación del suelo (labranza cero), aplicar una cobertura orgánica del mismo con los rastrojos y practicar la rotación de cultivos. La política más reciente desarrollada con esta técnica, *Modernización Sustentable de la Agricultura Tradicional (MasAgro)*, está orientada al sector agropecuario nacional, prioritariamente a los productores de subsistencia y tiene como objetivo principal alcanzar la suficiencia alimentaria a través de distintas técnicas agronómicas e investigación para el mejoramiento de semillas.

Una de las acciones a largo plazo de este programa es aumentar la producción nacional de maíz entre cinco y nueve millones de toneladas en condiciones de temporal y aumentar la producción de trigo a 350 mil toneladas en el mismo plazo.

También se tiene conocimiento sobre el uso de bio-fertilizantes elaborados a base de microorganismos benéficos que se aplican a las semillas o en el riego, para que, a partir del desarrollo de la raíz, las plantas absorban más nutrientes, tengan un crecimiento más robusto y generen productos mejores. También su función es de inyectar al suelo esos microorganismos para que a futuro ayuden a mejorar su fertilidad.

Otros insumos que se han desarrollado en centros de investigación son los bio-insecticidas orgánicos que sirven para detener de manera biológica la proliferación de plagas en los cultivos, sin dañar el suelo ni el ambiente, pero que deben usarse con las restricciones suficientes para no generar desequilibrios biológicos o nuevas plagas que rompan la reproducción de las especies.

Estas tecnologías, cuyo objetivo es revertir el agotamiento de la tierra y propiciar el manejo sostenible de los cultivos, no han sido consideradas en las políticas públicas de impulso a la producción y productividad, y ante la falta de programas públicos de asistencia técnica y extensionismo, se deja la decisión a los productores, quienes están a merced de las recomendaciones y asistencia técnica de los establecimientos y compañías que producen y distribuyen los insumos químicos, con el consecuente deterioro y agotamiento de los recursos naturales. Los análisis del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2015 (CONEVAL), determinaron que, en 2012, el 45.5 % de la población vivía en condiciones de pobreza multidimensional y en 2014, se registra un crecimiento del 46.2 % , la población en pobreza multidimensional CONEVAL la define como la población que tiene un ingreso menor al valor de la línea de bienestar y por lo menos una carencia social de cualquiera de las siguientes dimensiones: rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la alimentación, calidad y espacios de la vivienda, acceso a servicios básicos en la vivienda.

Los índices más altos de pobreza multidimensional se registraron en estados donde las actividades agropecuarias, están entre las principales fuentes de ingresos y empleo, como se puede ver en el cuadro siguiente:

Cuadro 1. Porcentaje de población en pobreza por entidad federativa 2012-2014

Entidad Federativa	Porcentaje de población en pobreza 2012	Porcentaje de población en pobreza 2014
Chiapas	74.7	76.2
Guerrero	69.7	65.2
Puebla	64.5	64.5
Oaxaca	61.9	66.8
Tlaxcala	57.9	58.9
Michoacán	54.4	59.2
Zacatecas	54.2	52.3
Hidalgo	52.8	54.3
Veracruz	52.6	58.0
San Luis Potosí	50.5	49.1
Tabasco	49.7	49.6
Morelos	45.5	52.3
México	45.3	49.6

Fuente: CONEVAL (2015) *Medición de la pobreza en México y en las entidades federativas.*

Con relación a la pobreza extrema, la población por abajo de la línea de ingreso y con 3 o más carencias sociales, se encuentran también los estados que tienen una fuerte dependencia económica de las actividades agropecuarias, y donde los mayores índices de pobreza extrema los tiene la población indígena que afectó a 8.2 millones de personas en 2012 y 8.7 millones en 2014.

Cuadro 2. Porcentaje de población en pobreza extrema por entidad federativa 2012-2014

<b>Entidad Federativa</b>	<b>Porcentaje de población en pobreza extrema 2012</b>	<b>Porcentaje de población en pobreza extrema 2014</b>
Chiapas	32.2	31.8
Guerrero	31.7	24.5
Oaxaca	23.3	28.3
Puebla	17.6	16.2
Michoacán	14.4	14.0
Veracruz	14.3	17.2
Tabasco	14.3	11.0
San Luis Potosí	12.8	9.5
Nayarit	11.9	8.5
Campeche	10.4	11.1
Hidalgo	10.0	12.3
Yucatán	9.8	10.7

Fuente: CONEVAL (2015) *Medición de la pobreza en México y en las entidades federativas*.

En el medio rural los índices de pobreza crecieron de 40.1 en 2012 a 40.5 en 2014, lo que corresponde a 16.7 millones de personas y 17.0 millones respectivamente.

Con base en los anteriores datos, para avanzar en un adecuado modelo que dé impulso a la producción y aumento de la productividad de granos básicos, se requiere instrumentar estrategias integrales que incluyan varias políticas públicas, que incorporen las tecnologías y técnicas de producción sostenibles, así como la atención de los grandes problemas que frenan la actividad productiva y el desarrollo social de los pequeños productores y campesinos en México, como son: la pobreza, los efectos climáticos que impactan en sus actividades y la prevención de éstos, la falta de investigación y tecnología, además del fortalecimiento de sus capacidades y actividades de comercialización.

### **1.3 Objetivo general**

Identificar las buenas prácticas de las políticas públicas instrumentadas en algunos países de América Latina con énfasis en las experiencias recientes de Brasil, para aumentar la disponibilidad de granos básicos, mejorar los ingresos y el empleo rural para mitigar la pobreza de los pequeños productores y campesinos de México.

### **1.4 Objetivos específicos**

- Analizar la problemática del diseño, aplicación e impacto de las políticas públicas en México para la producción de granos básicos.
- Identificar y analizar los casos de éxito de políticas públicas aplicados en algunos países de América Latina con énfasis en el Programa “Fome Zero” instrumentado recientemente en Brasil, para asegurar la disponibilidad de granos básicos y la mejora de los ingresos y el empleo en el campo.
- Seleccionar las mejores prácticas de política pública que pueden aumentar la disponibilidad de granos básicos y que de acuerdo con las características físicas, culturales, productivas, sociales, y que son susceptibles de generalizarse en México.
- Proponer una serie de medidas para mejorar la aplicación de las políticas públicas en la agricultura en México.

### **1.5 Hipótesis**

1. La producción de granos básicos en México, ha estado estancada y a la baja en los últimos 20 años, debido al fracaso de las políticas públicas dirigidas a los pequeños productores y campesinos, principales productores de estos alimentos.

2. Esto, se debe, entre otros factores, a que están diseñadas de forma genérica, sin considerar las necesidades que acompañan a dichas actividades productivas por regiones, productos y tipo de productores.
3. Los problemas principales que padecen los pequeños productores y campesinos, son la pobreza de ingresos y alimentaria, su aislamiento y marginación de los circuitos de valor, el empobrecimiento de sus suelos y recursos naturales, más expuestos a los desastres naturales asociados al cambio climático, nula asesoría técnica y apoyo económico para realizar sus actividades productivas y de comercialización, por lo tanto, deben proponerse políticas públicas adecuadas a sus necesidades, considerando su activa participación, en el diseño e instrumentación, con objeto de mejorar sustancialmente la producción, la productividad y el abastecimiento seguro y rentable de los granos básicos en México.

## **1.6 Marco referencial**

La Organización de las Naciones Unidas a través de FAO, ha insistido en que los países de América Latina atiendan la problemática alimentaria desde una perspectiva multidimensional que incluya: la disponibilidad de alimentos, el acceso a los mismos, la utilización tanto a nivel de preparación y conservación de alimentos como a la atención de los componentes nutricionales y la soberanía alimentaria, con un enfoque territorial y participativo. Ejemplo de ello son cursos, artículos, publicaciones, libros, intervención directa en programas de alimentación, diseño de políticas públicas, entre otros.

Los avances más recientes e importantes sobre el tema, ideas, conceptos, opiniones, proyectos de intervención directa como los Programas Estratégicos de Seguridad Alimentaria (PESA) y cursos de capacitación para extensionistas y empleados de gobierno y asociaciones civiles han sido publicados por FAO, el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, autores académicos, los cuales se toman como referencia para identificar el contexto de la temática de este trabajo.

Algunos ejemplos de éstos son:

- Buenas Prácticas en Programas de Información, Comunicación y Educación en Alimentación y Nutrición (ICEAN) de FAO. Informes sobre las características de los programas de ICEAN en El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y la República Dominicana. (2013).

El libro analiza los efectos de la globalización en los hábitos alimentarios y en la soberanía alimentaria de estos países e identifica las experiencias y el abordaje de los programas de ICEAN que se llevan adelante en la región. Asimismo, identifica las buenas prácticas en los programas de ICEAN, los factores de éxito, y la formación de los recursos humanos.

En el caso de México, resalta los altos números de población con sobrepeso y obesidad ya que actualmente ocupamos el segundo lugar en el mundo con individuos en situación de obesidad, producto principalmente de los cambios en la dieta y la inactividad física, especialmente en los grupos de ingresos más bajos, lo que a su vez deriva en mayor incidencia de diabetes, de problemas cardiovasculares, hipertensión y posiblemente en un menor rendimiento en cuanto a productividad laboral, además de aumentar los costos de proveer servicios de salud dentro de un sistema público.

Por otro lado, se muestra el polo opuesto en el que México continúa con cifras importantes de desnutrición y anemia. El promedio de baja talla para la edad es de 12 %; la anemia llega a aproximadamente el 22 % en niños preescolares y el bajo peso para la edad afecta a alrededor del 6 %, todo ello influenciado por la poca información, bajos precios y la influencia de la propaganda de alimentos con escaso valor nutricional que impacta en los sectores más pobres.

El estudio concluye presentando las fortalezas y debilidades de las acciones encaminadas a atender esta problemática y resalta la importancia de capacitar mejor al personal que realiza los programas, ampliar la cobertura y realizar programas con personal más experimentado en aspectos de comunicación.

- Estrategia de IICA en Honduras 2014-2018. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).

El diseño de la estrategia parte de un diagnóstico participativo realizado con diferentes actores que intervienen en el campo hondureño y algunas fuentes de información consultadas. Posteriormente analiza el contexto en el que se han dado los principales cambios y crecimiento del sector agroalimentario, que en la década actual aporta el 28 % del PIB y emplea a poco más del 35 % de la mano de obra; asimismo se identifican los tratados comerciales, las políticas públicas de apoyo en el período analizado, su vulnerabilidad ante el cambio climático y los principales retos y tendencias globales en torno a la producción agrícola y su relación con la pobreza.

Entre las necesidades planteadas en el diagnóstico resalta el desarrollo de capacidades en buenas prácticas agrícolas, buenas prácticas de manufactura, higiene, nutrición y sistemas de inocuidad de alimentos en diversas cadenas.

- Curso Autoaprendizaje: Políticas de Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe y su proyección en Colombia. (2018-2019). FAO  
Su objetivo general es fortalecer las capacidades de los participantes para la gestión (análisis, formulación, seguimiento y evaluación y ejecución) de políticas, programas y proyectos de seguridad alimentaria y nutricional pertinentes para la realidad regional. Incluye un análisis de buenas prácticas en materia de seguridad alimentaria y nutricional.
- Cooperación Internacional y Políticas Públicas de Seguridad Alimentaria y Nutricional (2014). La experiencia del Programa España-FAO para América Latina y el Caribe.

En este libro destaca los aspectos más importantes del trabajo de la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, en los que ha impulsado un enfoque para la seguridad alimentaria sustentado en el compromiso político al más alto nivel de parte de los gobiernos junto con el trabajo cercano con los actores de la sociedad civil, el sector privado y las organizaciones de base.

El éxito demostrado por la región prueba que la erradicación del hambre y la malnutrición es una meta posible y que para lograrla requiere superar las viejas fórmulas sectoriales y parciales que no consideran a la política y al territorio como aspectos fundamentales del desarrollo humano.

Otros autores:

Artículo científico: La Seguridad Alimentaria y las Políticas Públicas. Una visión conceptual de Robert Williams Cárcamo Mallen y Adolfo Álvarez Macías. (2014)

Los autores realizan un análisis de la inseguridad alimentaria en el mundo, particularmente en los países subdesarrollados, haciendo un recorrido histórico, que resulta en la actualidad como uno de los principales retos de la sociedad moderna, incluyen aspectos como las complicaciones que se presentan los países por la inestabilidad de los mercados, el aumento de los riesgos sobre la producción por efectos del cambio climático y la persistencia de los niveles de pobreza, situando a esta problemática en las prioridades de la agenda pública.

También examina la evolución del concepto de seguridad alimentaria y la pertinencia de diseñar políticas públicas atendiendo la multicausalidad del fenómeno en cual intervienen factores estructurales y coyunturales.

La consulta de estos documentos constituye un avance importante en el tema y se toman como antecedentes sus análisis y conclusiones para la presente investigación.

En el libro Fome Zero (Programa Hambre Cero) la experiencia brasileña, coordinado por Graciano Da Silva, y otros. (2012), se analiza una estrategia de desarrollo regional, de aumento de la producción de granos básicos, de reducción de la pobreza y del hambre a

través de la participación de los distintos agentes del campo brasileño. Uno de los principales aciertos de esta estrategia fue la creación de una entidad que fusionó las políticas económicas, de desarrollo productivo y social, dirigidas a la pequeña producción familiar.

A partir de esta estrategia en donde se desarrollaron políticas graduales de compensación alimentaria y de ingreso, orientadas al fortalecimiento productivo de las unidades familiares, se creó un volumen de productos que pudo hacer frente a las necesidades alimentarias del país en un corto tiempo y a la reducción de los índices de pobreza.

Estos materiales contienen los principales elementos que se han discutido en los últimos años en torno al fortalecimiento alimentario de los países latinoamericanos para aumentar la seguridad y soberanía en el consumo de los productos básicos.

## **Capítulo 2. Marco Teórico**

La crisis mundial alimentaria de 2008, que provocó que se dispararon los precios de los alimentos, poniendo en riesgo la estabilidad alimentaria y política de los países, influyó en que se comprometiera a la comunidad internacional para mejorar la gobernanza sobre seguridad alimentaria a escala mundial.

La gobernanza, es un concepto que está en constante definición y que se refiere a la capacidad de los gobernantes para resolver problemas y conflictos, de responder a las aspiraciones razonadas de la ciudadanía y conducir a la sociedad hacia sus metas de mejorar su calidad de vida, considerando las normas jurídicas y éticas socialmente aceptadas y plasmadas en las instituciones. Asimismo, se refiere a la capacidad de los gobiernos de diseñar y resolver las políticas relacionadas con el bienestar y desarrollo y a la estructura que emerge en un sistema sociopolítico producto del acuerdo entre la sociedad y el poder. (Rodríguez, A. 2017).

La gobernanza para la seguridad alimentaria, “tiene que ver con los mecanismos y formas de gobernar, controlar, fomentar y frenar las diversas tendencias y acciones de los

agentes socioeconómicos que participan en la sociedad y en los mercados alimentarios” (Rodríguez, A. (2017).

La gobernanza en los países en desarrollo encuentra serias limitaciones, ya que tienen estructuras políticas y sociales que están a menudo ligadas a un acceso desigual de la tierra, que perpetúan las desigualdades y pueden conducir a conflictos sociales violentos; asimismo las instituciones son más débiles que las de otros sectores de la economía.

De acuerdo a los resultados del ciclo de seminarios organizado por el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino de España (2010), hay tres tipos de problemas de gobernabilidad que pueden entorpecer la agenda de la agricultura en los países en desarrollo: i) la falta de estabilidad macroeconómica y política limita el potencial de desarrollo del sector; ii) los problemas económicos llevan a prejuicios sobre las políticas y a una inversión insuficiente en agricultura; iii) los problemas de recursos y la capacidad del Estado causan fracasos en la implementación de la agenda de políticas, en especial en los países agrarios”. (op.cit. p 18).

Para alcanzar la gobernanza en el sector alimentario, las políticas públicas tienen un papel estratégico en el de establecimiento y reglamentación de acciones que contribuyan a fortalecer estas actividades y el desarrollo de las personas dedicadas a ellas, con el objetivo de satisfacer las necesidades alimentarias de la población de un país y participar en mercados nacionales e internacionales. También, en el diseño de políticas públicas en la agricultura, influyen los intereses estratégicos de cada país y factores externos, lo cual hace más compleja su instrumentación.

En los países en desarrollo, la agricultura es uno de los instrumentos más promisorios para reducir la pobreza y alcanzar la soberanía alimentaria. Organismos internacionales como el Banco Mundial y la FAO, han impulsado el incrementar la inversión en agricultura en estos países a fin de alcanzar el objetivo de reducir a la mitad la extrema pobreza y el hambre, pues el 75% de los pobres del mundo vive en las zonas rurales. (FAO, 2012 a)

## **2.1 Definición de seguridad y soberanía alimentaria.**

La seguridad alimentaria es el derecho que tiene cualquier habitante en el mundo de tener una alimentación que satisfaga sus necesidades nutricionales y fortalezca su salud. Este concepto enfatiza la responsabilidad de los gobiernos a garantizar la disponibilidad, el acceso, la utilización y la estabilidad alimentaria, pese a los problemas que se puedan suscitar en la producción y los mercados, o en cualquier otro ámbito y sustentar este derecho a través del fortalecimiento de los recursos propios y con productores locales.

La soberanía alimentaria es un derecho irrenunciable de los países, de tener alimentos suficientes para satisfacer las necesidades presentes y futuras, por lo que cada país deberá diseñar sus estrategias para producir sus alimentos y complementar su oferta, de acuerdo con su cultura y necesidades alimentarias. FAO (s/f).

Para garantizar e impulsar este derecho, el Estado debe lograr los equilibrios políticos internos y externos en los mercados y las fuerzas que los integran, y aplicar políticas públicas encaminadas a fortalecer las cadenas productivas, con la participación de todos los actores locales (productores, comercializadores, distribuidores, industria, etc.) y poner al alcance de ellos, infraestructura, información (conocimientos tradicionales, ciencia, tecnología), seguridad, financiamiento, que posibiliten planear la producción en el corto, mediano y largo plazos, garantizar la producción ante cualquier adversidad (cambio climático, plagas, conflictos agrarios, entre otros) y hacerlo en el marco de respeto de los ecosistemas para garantizar la conservación y recuperación de los recursos naturales. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. (s/f).

Los conceptos de seguridad y soberanía alimentaria son complementarios:

- Ambos tienen como propósito garantizar la demanda futura de alimentos a partir de aumentar la producción y la productividad; también coinciden en que actualmente el principal problema en la alimentación es el acceso a los alimentos,

por lo cual están de acuerdo en la necesaria intervención del Estado a través de políticas redistributivas, que apoyen a las familias a garantizar una canasta básica.

- Se enfatiza la relación de los alimentos con la salud, por lo que se busca que a través de programas que apoyen el derecho a la alimentación se subsanen los problemas del hambre y la desnutrición en los grupos vulnerables.
- Se resalta la importancia de la necesaria intervención del Estado para superar crisis temporales como efectos climáticos adversos, conflictos políticos, disminución de la producción, entre otros.

## **2.2 Relación de soberanía alimentaria y seguridad alimentaria con el concepto de gobernanza.**

La relación de la seguridad y soberanía alimentaria con la gobernanza de los países es muy estrecha, pues el Estado es el poder legítimo que puede garantizar el cumplimiento de los derechos de la población establecidos para alcanzar estos propósitos. El Estado, a través de políticas públicas debe orientar la satisfacción de las necesidades de disponibilidad, acceso, utilización, estabilidad y soberanía alimentaria para el cumplimiento de los derechos de la sociedad y evitar acciones que contravengan estos derechos generales a favor de derechos particulares.

La seguridad y soberanía alimentarias dependen en gran medida de la gobernanza ya que ésta es la que puede garantizar que se cumplan sus propósitos. La gobernanza atiende los diferentes aspectos deficitarios en el sistema alimentario y puede subsanar las debilidades de las instituciones y de las bases económicas y sociales, que se constituyan como obstáculos para garantizar el derecho a la alimentación sana, nutritiva, accesible y permanente.

Actualmente existen tendencias en la gobernanza mundial que tienen fuertes implicaciones en los países en desarrollo, ya que se definen temas económicos que

generan impactos negativos, pues los gobiernos además de que carecen de un sistema democrático fuerte que los represente, no han tenido la visión para defender el derecho de sus habitantes a acceder a una alimentación suficiente, sana y nutritiva y evitar las malas prácticas en el comercio global.

La presencia de empresas transnacionales en la producción agropecuaria ha influido en la determinación de procesos de producción local para tener el control del mercado de insumos, insecticidas, fertilizantes, equipos y en la producción agroindustrial de alimentos. “Estas tendencias provocan cambios en la producción y, por tanto, en los hábitos alimentarios en donde se han desplazado productos tradicionales y nutritivos como los alimentos básicos en estado natural o cocinados, por otros de rápida preparación y consumo, que contienen grasas, sales y azúcares en cantidades muy superiores a las necesidades diarias de los consumidores y cuyo resultado es la afectación de la salud de millones de personas de todas las edades. México, es el país con mayor número de habitantes con obesidad y sobrepeso con problemas de salud derivados del consumo excesivo de este tipo de productos como son la diabetes y problemas cardíacos”. (Perkins, M. 2017:14).

En los sistemas de producción la presencia de estas empresas influye en promover el monocultivo, con todos los problemas de sobreexplotación de los recursos y afectación de la biodiversidad, y en el “consumo, el uso de aditivos, azúcares, grasas y conservadores que favorecen la obesidad y el sobrepeso” (Idem). Habrá que impulsar que estas empresas cambien su forma de producción, anteponiendo los temas de conservación de los recursos, el fortalecimiento de los productores y productos locales, la producción de alimentos nutritivos, sin elementos dañinos a la salud, la conservación ambiental, entre otros, para equilibrar los intereses del país y el de estos agentes económicos.

### **Capítulo 3. Metodología de la investigación.**

El presente trabajo se desarrolló utilizando el método cualitativo, el cual describe las particularidades de aspectos sociales, políticos y culturales de la problemática, apoyándose en hechos, situaciones, evaluaciones, interacciones, experiencias, creencias, que en algunos casos se sustentan con estadísticas y análisis cuantitativos. A partir del método cualitativo se pudo tener un acercamiento a la problemática para explorar y responder a las preguntas ¿por qué?, ¿qué?, ¿cómo? y ¿para qué?, que se plantearon en la investigación.

A diferencia del método cuantitativo, el cual se centra en el uso de números para analizar, investigar y comprobar tanto información como datos, a base de experimentos y encuestas, el método cualitativo nos permitió, apoyados en técnicas como la revisión bibliográfica, hemerográfica, entrevistas abiertas, grupos de discusión y sistematización de experiencias con algunos actores que han participado en proyectos alternativos a los modelos de desarrollo institucionales en el campo mexicano, explorar y describir otros aspectos del problema alimentario como la influencia de visiones e intereses en el diseño de las políticas públicas para la producción de granos básicos y que han dado resultados negativos como el desabasto, la pérdida de biodiversidad, el empobrecimiento de los pequeños productores y campesinos, la pérdida de gobernanza y soberanía en el sector, entre otros.

Esta investigación priorizó el lenguaje en el análisis de la presente problemática y resalta aspectos subjetivos del comportamiento humano, útiles para entender la relación entre las políticas y las personas. También analizó aspectos de proceso, y se orientó a identificar experiencias y resultados a lo largo del tiempo para sustentar las hipótesis, utilizando el método de Teoría Fundamentada (Rodríguez G. *et. al*, 1996) con sustento en teorías, análisis, documentos, registros, etc.

Una vez identificada la problemática de investigación, se elaboró una propuesta que se presentó a los diferentes profesores de las materias cursadas en la Maestría de

Seguridad Alimentaria, para recibir sus opiniones y correcciones al tema, durante los dos años cursados.

A partir del alcance de la investigación y los temas analizados, se determinó realizar una tesina de tipo descriptivo, en la cual se analiza información sobre la problemática alimentaria desde diferentes perspectivas como son: el análisis del diseño de políticas públicas entre los productores agrícolas en México, la oferta y demanda de granos básicos, el impacto de las importaciones de granos básicos, la globalización y sus efectos en las economías, en específico en la mexicana, el análisis de las diferentes dimensiones de la seguridad alimentaria: disponibilidad, acceso, utilización y sostenibilidad; la gobernanza y gobernabilidad; políticas instrumentadas en diferentes países latinoamericanos; buenas prácticas asociadas con la problemática alimentaria, entre otras.

El método de trabajo para elaborar la tesina consistió básicamente en que, a partir de un calendario de estudio, hacer una revisión bibliográfica exhaustiva a través de investigación documental, con base en el material proporcionado durante la maestría y la investigación de material complementario, buscando profundizar en las preguntas de investigación planteadas.

Para realizar la investigación, previamente se generaron varias ideas e hipótesis preliminares sobre el tema, se realizó un primer acercamiento a la realidad objetiva a través de libros, artículos, tesis, materiales audiovisuales, información recogida por Internet y consultas a investigadores.

Posteriormente se afinaron el título, las hipótesis, objetivos, se construyó el índice y se desarrolló la justificación del problema, con el objetivo de precisar el alcance del trabajo. Cabe mencionar que el trabajo se sometió a revisión con distintos profesores de la maestría para intercambiar impresiones con ellos y realizar un largo proceso de revisión-corrección permanente.

A partir de este primer acercamiento al tema, a través del método de indagación y revisión documental fue posible identificar información pertinente para la tesina, así como identificar la información faltante como es el caso de estudios relacionados con las buenas prácticas en el diseño de políticas públicas para la producción de granos básicos.

Las técnicas de trabajo consistieron en elaborar fichas de las fuentes primarias con temas relevantes, subrayar citas de los diferentes libros y artículos de los autores, sistematizar la información de acuerdo a los temas del índice y realizar apuntes propios para el desarrollo de los diferentes capítulos.

Una vez redactada la primera versión de la tesina se presentó a varios profesores que corrigieron estilo, formato y presentación, aplicándose las diferentes sugerencias, para finalmente presentarla a la directora de la tesina para su revisión general y presentación al sínodo.

## **Capítulo 4. Análisis y resultados**

### **4.1 Las buenas prácticas en las políticas públicas.**

Las buenas prácticas, son un conjunto coherente de acciones que han rendido buenos resultados y que se espera que, en contextos similares, sirvan de modelos para obtener resultados igualmente exitosos. En las organizaciones, la sistematización de las buenas prácticas constituye un acervo que les permitirá transmitir que se incurra en errores que ya fueron superados y se incorporen los aciertos en sus actividades, así como el intercambio de sus experiencias exitosas, ya que las organizaciones son dinámicas y están en constante aprendizaje.

De acuerdo con la FAO (2015) una buena práctica no es tan sólo una práctica que se define buena en sí misma, sino que es una práctica que se ha demostrado que funciona bien y produce buenos resultados, y, por lo tanto, se recomienda como modelo. A partir de ella, se puede inferir que una vez que ha sido probada y validada, en un sentido amplio,

y en repetidas ocasiones, merece ser compartida con el fin de ser adoptada por el mayor número de personas posible.

Los criterios que definen una buena práctica son: que haya sido efectiva y exitosa, sostenible desde el punto de vista ambiental, económico y social, sensible a los asuntos de género, técnicamente posible, es el resultado de un proceso participativo y es replicable y adaptable, reduce los riesgos de desastres/crisis para la resiliencia.

Desde hace casi dos décadas, la FAO ha desplegado acciones para identificar las buenas prácticas que permitan atender los grandes retos mundiales: "...la presión demográfica, la inseguridad y las crisis, el amplio y creciente número de personas desnutridas en el mundo, el aumento de la desigualdad, los problemas de acceso a los alimentos de las poblaciones más vulnerables, así como la creciente escasez de recursos naturales debida, en gran parte, al cambio climático. Situación que se ha visto ulteriormente complicada por la volatilidad de los precios de los alimentos. A estos desafíos a nivel mundial, se unen los esfuerzos de la FAO para asegurar la gestión de los riesgos de catástrofe y establecer un vínculo entre las actividades de emergencia, rehabilitación y desarrollo". FAO (2013a)

En los archivos de la FAO constan alrededor de 12,800 estudios de los que se recogen buenas prácticas en los temas mencionados, además de la atención de aspectos técnicos puntuales para algunos problemas que se presentan en agricultura, bosques, ganadería, pesca, obtención y uso del agua, manejo de alimentos, entre otros, en diferentes países.

En América Latina y el Caribe FAO tiene una trayectoria de trabajo de cooperación técnica y de investigación para mejorar la seguridad alimentaria y nutricional y erradicar el hambre y la malnutrición. Destacan las acciones en los Estados Miembros de América del Sur con el impulso del desarrollo agrícola, social y económico, reduciendo la pobreza y alcanzando logros sanitarios como la eliminación casi total de algunas enfermedades animales como la fiebre aftosa, el impulso a la agricultura familiar en Perú, el apoyo al proceso de Paz de Colombia, la reducción de las pérdidas y los desperdicios de alimentos

en Argentina, el impulso de la cooperación triangular con Brasil y el combate contra la obesidad en Chile, el desarrollo rural inclusivo en Bolivia, el impulso del Frente Parlamentario contra el Hambre en Ecuador, la superación de la pobreza en Paraguay, la lucha contra el cambio climático en Uruguay y el apoyo a los movimientos sociales en Venezuela.

Algunos ejemplos sobre estudios de buenas prácticas en las políticas públicas en ALC, son: Alianzas público-privadas para el desarrollo de agronegocios, reutilización del agua en la agricultura, buenas prácticas en la gobernanza de la tierra, desarrollo de agricultura familiar para la paz, agroecología para la seguridad alimentaria y nutrición, manejo forestal sostenible, fortalecimiento de las finanzas para el manejo forestal sostenible a través de los fondos nacionales forestales (FFN) de América Latina y el Caribe, políticas de mercado de trabajo y pobreza rural.

Este concepto de buenas prácticas aplicado a la agricultura, FAO (2002) lo explica de la siguiente manera:

“...(la) *buena práctica agrícola* consiste en la aplicación del conocimiento disponible a la utilización sostenible de los recursos naturales básicos para la producción, en forma benévola, de productos agrícolas alimentarios y no alimentarios inocuos y saludables, a la vez que se procuran la viabilidad económica y la estabilidad social. En el fondo se trata del conocimiento, la comprensión, la planificación y mensura, registro y gestión orientados al logro de objetivos sociales, ambientales y productivos específicos. Esto exige una estrategia de gestión sólida y completa, así como la capacidad de hacer ajustes tácticos cuando las circunstancias lo precisen. Los buenos resultados dependen de la creación de una base de aptitudes y conocimientos, de mantener registros y hacer análisis continuos del desempeño, y de recurrir a la asesoría de expertos cuando haga falta”. p 3.

Las buenas prácticas en la agricultura pueden analizarse desde diferentes áreas como son: las prácticas agrícolas, la ambiental, en el área laboral, en la social, en la comercialización, en la gestión de riesgos, etc. Existen algunas normas y metodologías

que han abordado temas específicos como el manejo integrado de plagas, la agricultura de conservación, la agricultura orgánica, el Codex Alimentarius que establece las normas de calidad de los alimentos, sin embargo:

“...el sector agrícola no tiene un marco unificador que oriente el debate y la acción de los países en materia de políticas y métodos para lograr una agricultura sostenible. La formulación de principios claros de las buenas prácticas agrícolas podría ofrecer la base de la acción internacional y nacional concertada para elaborar sistemas de producción agrícola sostenibles”. (FAO, 2002: 1).

Bajo estas premisas, la FAO se dio a la tarea de poner en marcha e impulsar proyectos en América Latina junto con los gobiernos y grupos interesados, a partir de las buenas prácticas agrícolas, para retomar experiencias que pudieran contribuir a la elaboración de directrices específicas y determinar estrategias eficaces en la gestión de la producción de alimentos.

Algunas directrices de gestión de las buenas prácticas, para los sistemas de producción de los diversos agroecosistemas específicos que propone FAO y que también se aplican a la gestión de riesgos relacionados con el empleo de organismos modificados genéticamente (OMG) son:

Suelo	La fertilidad del suelo depende de la estructura física, química y la actividad biológica del suelo, <i>una buena práctica se propone:</i> <ul style="list-style-type: none"><li>• Llevar un registro de los insumos y productos de cada unidad productiva.</li><li>• La utilización de prácticas apropiadas de labranza mecánica y de conservación y rotación de cultivos para el enriquecimiento de la materia orgánica.</li><li>• La conservación de la cubierta del suelo para reducir su pérdida por erosión eólica o hídrica.</li></ul>
-------	---

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La aplicación de sustancias agroquímicas y fertilizantes en cantidades, frecuencia y métodos adecuados.</li> </ul>
Agua	<p>La agricultura es una de las principales consumidoras de agua en el planeta. Por ello, la buena práctica agrícola, propone incrementar al máximo la filtración del agua de lluvia en las tierras agrícolas, evitar los escurrimientos en la superficie y reducir al mínimo la lixiviación a las capas freáticas. <i>La buena práctica agrícola:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Incrementará al máximo la infiltración del agua y reducirá el derrame improductivo.</li> <li>• Administrará el agua superficial y la del suelo a través de su empleo apropiado.</li> <li>• Aplicará insumos de producción mediante prácticas que eviten la contaminación de los recursos hídricos.</li> <li>• Programará con precisión el riego y evitará la salinización del suelo.</li> <li>• Perfeccionará el funcionamiento del ciclo del agua.</li> <li>• Regulará las capas freáticas para evitar su explotación o acumulación excesivas.</li> </ul>
Producción de cultivos y piensos	<p>Los diversos cultivos, se escogen para satisfacer las necesidades locales del consumidor y del mercado, de acuerdo con la idoneidad del sitio, a la gestión de la fertilidad del suelo, las plagas y enfermedades, y a los insumos disponibles. <i>La buena práctica agrícola:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecerá secuencias de producción de los cultivos para sacar el máximo provecho de la mano de obra y el equipo, y realizará control de hierbas; reducirá al mínimo las enfermedades, se incluirán legumbres para proporcionar una fuente biológica de nitrógeno.</li> <li>• Aplicará en forma equilibrada fertilizantes orgánicos e inorgánicos, con métodos y equipo apropiados.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Intensificará al máximo los beneficios para el suelo y la estabilidad de los nutrientes reciclando los cultivos y otros residuos orgánicos.</li> <li>• Respetará los reglamentos de seguridad y las normas establecidas de seguridad en la operación de equipo y maquinaria.</li> </ul>
<p>Protección de los cultivos</p>	<p>La salud de los cultivos se traducirá en buenos rendimientos y calidad de los productos. Esto exige la utilización de cultivos resistentes a las enfermedades y las plagas, rotación de cultivos y pastizales, regulación de la densidad e intervalos de producción de los cultivos susceptibles a enfermedades, y uso mínimo de sustancias agroquímicas para combatir la mala hierba, las plagas y las enfermedades. Toda medida de protección de los cultivos y de las sustancias nocivas para las personas y el medio ambiente, sólo se deben realizar con pleno conocimiento y el equipo correcto.</p> <p><i>La buena práctica agrícola:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Empleará cultivares y variedades resistentes, secuencias de producción de los cultivos, asociación y prácticas culturales que aprovechen al máximo la prevención biológica de plagas y enfermedades.</li> <li>• Realizará evaluaciones regulares y cuantitativas del equilibrio entre las plagas y las enfermedades y los organismos benéficos de todos los cultivos.</li> <li>• Adoptará prácticas de control orgánico</li> <li>• Aplicará técnicas de predicción de plagas y enfermedades</li> <li>• Almacenará y utilizará las sustancias agroquímicas de conformidad con los requisitos legales de registro para cada cultivo, proporciones, calendario e intervalos previos a la cosecha.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asegurará que sólo apliquen las sustancias agroquímicas personas capacitadas y bien informadas.</li> <li>• Garantizará que el equipo utilizado las sustancias agroquímicas cumpla las normas establecidas de seguridad y mantenimiento.</li> <li>• Mantendrá registros adecuados de la utilización de sustancias agroquímicas.</li> </ul>
<p>La cosecha, la elaboración y almacenamiento en la granja.</p>	<p>La calidad de los productos depende también de que se apliquen normas para la cosecha y el almacenamiento y la elaboración de los productos. Se deben respetar los reglamentos referentes a los intervalos de aplicación de sustancias agroquímicas. Los productos alimentarios deben almacenarse en condiciones adecuadas de temperatura y humedad en un lugar designado y exclusivo para este fin. <i>La buena práctica agrícola:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Asegurará la manipulación limpia e inocua de los productos.</li> <li>• Almacenará los productos en condiciones higiénicas y ambientalmente apropiadas.</li> <li>• Envasará los productos para transportarlos en recipientes limpios y adecuados.</li> <li>• Mantendrá registros de las cosechas, el almacenamiento y la elaboración de los productos.</li> </ul>
<p>Energía y gestión de los desechos.</p>	<p>La agricultura requiere de energéticos para realizar algunas de sus actividades y genera productos secundarios, que pueden contaminar el suelo, el agua, la atmósfera y su producción. <i>La buena práctica agrícola:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecerá planes de insumos y productos para la energía, los nutrientes y sustancias agroquímicas, a fin de asegurar su utilización eficiente y eliminación inocua.</li> <li>• Adoptará prácticas de ahorro de energía.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Investigará otras fuentes de energía aparte de los fósiles combustibles (eólica, solar, biocombustibles) y las adoptará cuando sea viable.</li> <li>• Reutilizará los desechos orgánicos y los materiales inorgánicos cuando sea posible.</li> <li>• Reducirá al mínimo los desechos no utilizables y los eliminará con responsabilidad.</li> <li>• Almacenará en forma segura los fertilizantes y sustancias agroquímicas, de conformidad con la legislación.</li> <li>• Establecerá procedimientos de intervención urgente para reducir al mínimo el peligro de contaminación por accidentes.</li> <li>• Mantendrá registros exactos de la utilización de energía, almacenamiento y eliminación.</li> </ul>
<p>Bienestar, salud y seguridad de las personas</p>	<p>La actividad agrícola tiene que ser viable económicamente para ser sostenible, ofrecer bienestar social y económico a los agricultores, trabajadores agrícolas y sus comunidades, brindar la salud y la seguridad a las personas que participan en las operaciones agrícolas. <i>La buena práctica agrícola:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirigirá todos los esfuerzos para lograr un óptimo equilibrio entre los objetivos económicos, ambientales y sociales.</li> <li>• Proporcionará ingresos adecuados y seguridad alimentaria a las familias.</li> <li>• Adoptará procedimientos seguros de trabajo, con horarios aceptables y periodos de descanso.</li> <li>• Instruirá a los trabajadores sobre la utilización segura y eficaz de los aperos y la maquinaria.</li> <li>• Pagará salarios razonables y no explotará a los trabajadores, sobre todo a las mujeres y los niños.</li> <li>• Comprará localmente siempre que sea posible los insumos y otros servicios.</li> </ul>

<p>La naturaleza y el paisaje</p>	<p>En las tierras agrícolas vive una gran variedad de animales, aves, insectos y plantas. La agricultura “moderna” influye en la pérdida de algunas de esas especies del campo, a causa de la destrucción de sus hábitats. <i>La buena práctica agrícola:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reconocerá y conservará el hábitat silvestre y las características del paisaje.</li> <li>• Creará, en la medida de lo posible, una pauta agrícola diversificada.</li> <li>• Reducirá al mínimo las repercusiones de algunas tareas como la labranza y la utilización de sustancias agroquímicas.</li> <li>• Atenderá las orillas del campo para reducir las hierbas nocivas y fomentar la flora y fauna con especies benéficas.</li> <li>• Cuidará los cursos de agua y los humedales para alentar la vida silvestre y evitar la contaminación.</li> <li>• Supervisará las especies de flora y de fauna cuya presencia dé testimonio de una buena práctica ambiental.</li> </ul>
-----------------------------------	---

Las buenas prácticas mencionadas contribuyen al desarrollo sustentable de los recursos, la producción, la productividad, el manejo adecuado de los productos, de los riesgos y del trabajo. Desafortunadamente muy pocos gobiernos latinoamericanos las están incorporando, pero quienes lo han hecho, han alcanzado oportunidades de desarrollo mejores y de hacer más competitivo el sector.

Asimismo, se deben considerar las buenas prácticas en la relación entre los productores, las instituciones públicas y privadas, en la asignación y ejecución de recursos públicos, en aspectos como: la planeación y diseño de los programas, en la atención de las necesidades sociales, productivas, de comercialización, la prevención y superación de incidencias climáticas, del fortalecimiento de capacidades de los productores, entre otros aspectos que garanticen los resultados y el desarrollo sostenible. Estas buenas prácticas deberán ser identificadas para ser consideradas en el diseño de las políticas públicas.

Este trabajo pretende iniciar esa discusión tomando como ejemplo algunas acciones desarrolladas en América Latina y el Caribe, particularmente en el caso del proyecto “*Fome Cero*” en Brasil, en donde se diseñaron políticas públicas con el objetivo de enfrentar los grandes retos en la oferta de alimentos básicos, con políticas de inclusión de los pequeños productores para impulsar su producción interna y acciones que apoyaron la mejora de sus condiciones de vida a través de la obtención de recursos económicos suficientes y la atención de sus necesidades sociales.

## **4.2 Las políticas públicas para el apoyo de la producción de granos básicos en América Latina y el Caribe.**

La región de América Latina y el Caribe (ALC) ha alcanzado niveles altos de desarrollo agrícola que la han posicionado como una región importante para el abastecimiento de alimentos del mundo. La producción actual de alimentos en ALC, en promedio cubre las necesidades alimentarias de toda la población de la región y de acuerdo al Banco Interamericano de Desarrollo (BID 2016), en las últimas dos décadas se ha convertido en el mayor exportador de alimentos, incluso por encima de América del Norte; FAO (2015) estima que para el 2024, las exportaciones netas de ALC alcanzarán más del triple de su valor que en el año 2000.

“América Latina y el Caribe captan el 13% del mercado agrícola (por encima del 8% de mediados de la década de 1990), valor por encima de su participación en minerales y metales (8%) o manufacturas (3%). La agricultura y la alimentación representan actualmente alrededor del 23% de las exportaciones de la región y el 10 % del comercio mundial. Durante el período 1995-2009, el crecimiento promedio de las exportaciones fue del 8% anual”. BID (2016) p.2

Entre las exportaciones de ALC destacan los granos básicos (con excepción de trigo y arroz), frutas, forraje para animales, café, bebidas, mariscos, carne y azúcar. En 2009 el 45 % de las exportaciones se enviaron a los mercados de Estados Unidos y la Unión Europea, el resto abastece a los países de la región. Sin embargo, los precios de las

materias primas han disminuido desde 2014 por lo que no se reflejan los beneficios del sector. BID (2016).

El problema de inseguridad alimentaria que padecen los países de ALC, tiene que ver principalmente con la dimensión del acceso a los alimentos, en donde los recursos económicos no son suficientes para adquirirlos.

Los gobiernos en ALC tienen la gran responsabilidad de diseñar políticas públicas para el fortalecimiento y desarrollo del sector agrícola, y para propiciar la disminución de la inseguridad alimentaria. En este sentido, en muchos de los países, se ha apoyado a la *producción familiar* con políticas que incentiven la producción de granos básicos y alimentos complementarios de la canasta de consumo, para reducir la inseguridad alimentaria, constituyéndose en una de las principales fuentes para abastecer el consumo interno.

En un estudio realizado por CEPAL/FAO/IICA (2013), menciona que, en Brasil, con una agricultura familiar que produce el 87% de la mandioca, el 70% de los frijoles y el 50% de la leche. En Paraguay, el 97% de los tomates y el 94% de la mandioca y del frijol. En Centroamérica, alrededor del 50% de la producción total agropecuaria de los países de la región y más del 70% de los alimentos. En México los pequeños productores y campesinos abastecen casi el 60% del maíz, el 80% de frijol y el 50% de arroz.

Es evidente que el fortalecimiento de estas unidades productivas es crucial para lograr la estabilidad y soberanía alimentarias. Así lo ha expresado la FAO, ya que en América Latina el 80% de las explotaciones pertenecen a la agricultura familiar, incluyendo a más de 60 millones de personas, lo que la convierte en la principal fuente de empleo agrícola y rural.

Entre las políticas públicas que ha impulsado la FAO para el logro de los objetivos del milenio en los países de la región destacan:

- Apoyo a las políticas públicas para el fomento y uso de semillas de calidad por la agricultura familiar.
- Desarrollo de políticas y estrategias encaminadas a la capitalización de los recursos humanos en el medio rural.
- Apoyo del Sistema Nacional de Seguridad y Soberanía Alimentaria
- Fomento de la Agricultura Urbana y Periurbana
- Fortalecimiento de los marcos jurídicos de los países en sanidad animal
- Apoyo a la implementación del enfoque de gestión integrada de cuencas hidrográficas.
- Políticas en Seguridad Alimentaria y Nutricional en países priorizados.
- El Programa Estratégico para la Seguridad Alimentaria (PESA)

Este último programa se está instrumentado en México desde 2002, dentro del programa Cruzada Nacional contra el Hambre (CNcH). El PESA está dirigido a la atención de las demandas de la población rural en zonas marginadas para incrementar los resultados de la producción con el objetivo de mejorar la seguridad alimentaria y contribuir a la reducción de la pobreza de manera sustentable en zonas rurales de alta marginación. La Cruzada busca reducir la pobreza alimentaria a través de servicios asistenciales de provisión de alimentos.

El contexto institucional y de política pública nacional en el que se inscribe el PESA es con la elevación del derecho a la alimentación a nivel de mandato constitucional (Artículo 4) en 2011, y en atención al mayor posicionamiento de la seguridad alimentaria en la agenda internacional, en donde México asumió la atención de esta problemática en 2013-2018 dentro de la política pública nacional, instaurando la CNcH e introduciendo ajustes a sus políticas y programas sectoriales para abatir la pobreza extrema y la inseguridad alimentaria en la población más pobre.

A pesar de que se hizo un amplio dispositivo legal, normativo y organizativo orientado a procurar la seguridad alimentaria de la población más pobre, con el fin de buscar la articulación entre la política de fomento productivo y la social, el contexto político y de operación del PESA ha influido en que los resultados no se logren, al asignarse los

recursos a los gobiernos estatales, los cuales han buscado atender con esos recursos sus prioridades e intereses estatales, difiriendo a veces de las orientaciones de la SAGARPA central y al método propuesto por la FAO.

A partir de 2014, el objetivo general del PESA es: “Apoyar a las Unidades de Producción Familiar en localidades rurales de alta y muy alta marginación, para incrementar los niveles de producción y productividad de sus actividades agropecuarias, forestales, acuícolas y pesqueras” (SAGARPA-FAO, 2014).

A partir de un diagnóstico elaborado por SAGARPA (2014) de las unidades de producción familiar se fijan las prioridades para la atención de estas comunidades. En el diagnóstico se destaca:

- La población en pobreza extrema en zonas rurales marginadas y periurbanas presenta inseguridad alimentaria.
- La producción de alimentos es reducida.
- La producción agrícola de las mujeres y personas de la tercera edad en las zonas rurales, periurbanas y de traspatio es baja.
- El equipamiento para la producción es insuficiente.
- Las capacidades técnicas de las unidades económicas rurales (UER) son débiles.
- Las afectaciones negativas por los desastres naturales son altas.
- La organización de las UER es débil.
- La inversión, en infraestructura y equipamiento en las UER es baja.
- Las capacidades técnicas de las UER son bajas.
- La infraestructura y equipamiento para la producción son insuficientes.
- El desarrollo de las cadenas de valor es bajo.
- Las capacidades técnicas de las UER son bajas.
- La dinámica interna, capacitación y operación de las organizaciones sociales son débiles.
- El suelo y el agua no se usan de manera sustentable.
- La agricultura tradicional se practica de manera no sustentable.

- La calidad genética de las semillas es baja.
- La maquinaria y equipo de las UER es insuficiente.
- La infraestructura familiar de almacenamiento y post cosecha es insuficiente.
- La producción agropecuaria, acuícola y pesquera de las personas en las localidades rurales de alta y muy alta marginación son bajas.
- La disponibilidad de y el acceso a los alimentos en localidades rurales de alta y muy alta marginación son bajos.
- El acceso a los insumos productivos es reducido.

Con este contexto, se realizó una intervención regional y comunitaria, en microrregiones integradas al menos por 25 localidades de pobreza extrema, que consta de los siguientes procesos:

- Promoción humana y social. Para motivar a las comunidades e impulsar y facilitar la implementación de acciones que permitan el mejoramiento de las condiciones de vida. Entre los temas que se abordan están: educación nutricional, financiera, del uso del agua y del suelo, así como desarrollo asociativo y formación de promotores comunitarios. Planeación. La elaboración de un diagnóstico físico-ambiental, socio-humano y técnico-productivo de las localidades y regiones para la integración de planes comunitarios definidos en acciones específicas con participación de los pobladores. La aportación de beneficios como: activos productivos (infraestructura, equipo y material biológico de tipo vegetativo a través de semillas o plántulas y especies zootécnicas y/o acuícolas); servicios de asistencia técnica, acompañamiento y capacitación integrales, mediante prestadores de servicios profesionales con perfiles multidisciplinarios agrupados en entidades denominadas Agencias de Desarrollo Rural (ADR); servicios de elaboración de estudios, diseño y puesta en marcha de proyectos de conservación y uso sustentable de suelo y agua (COUSSA), a través de agencias especializadas.

Esto, para los beneficiarios significa la construcción de obras de captación y almacenaje de agua en la comunidad y la aplicación de prácticas sustentables en el manejo del suelo y agua. Otros servicios adicionales, como asistencia técnica y soporte técnico metodológico proporcionados por la FAO a las ADR y a los operadores del Proyecto, a través de la Unidad Técnica Nacional y los servicios de supervisión del desempeño en situación de trabajo.

En 2015, CONEVAL contrató a la empresa *Consulting and Coaching* (COCOA, S.C.), para realizar una evaluación de procesos del PESA en la que concluyó que existen aspectos que deberán mejorarse para lograr sus objetivos, entre ellos resaltan que:

- No se tiene un esquema de coordinación interinstitucional que se enfoque al logro de la seguridad alimentaria en todas sus dimensiones (disponibilidad, acceso, utilización-nutrición y estabilidad alimentaria) y no hay una relación entre las políticas sociales y las productivas.
- No hay una planeación conjunta y coordinación de acciones entre los programas de atención al desarrollo rural (Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDER, Cruzada contra el Hambre) que pudiera potenciar los resultados del PESA, pues a pesar de que tienen objetivos comunes, operan con lógicas diferentes. “Si bien el PESA, a diferencia de otras intervenciones, contempla integralidad y multi anualidad en sus apoyos, estos resultan insuficientes para atender de manera sostenible los proyectos de producción de alimento y de generación de ingresos, por lo que las complementariedades con otros apoyos promovidos por la Cruzada pudieran llenar los vacíos que deja el PESA y consolidar otras iniciativas en las que PESA se ve limitado”.
- La coordinación del PESA con otros programas federales y estatales es de regular a mala. La vinculación con la CNCH ha sido escasa, y no hay actividades coordinadas entre ambas, que permitan fortalecerse una con otra y dinamizar las economías locales.

- Aun cuando el PESA cuenta con sólidas definiciones conceptuales y un modelo operativo construido y perfeccionado a lo largo de su trayectoria que favorece el logro de resultados positivos en los beneficiarios y sus comunidades, carece de la medición de los resultados e impactos a la luz de los objetivos actuales o futuros, por lo tanto, no se pueden hacer los ajustes necesarios para mejorar los alcances de los proyectos a nivel comunidad y de toda la estrategia.
- La metodología se ha quedado corta en temas relacionados con la gestión productiva como son: el acceso a los mercados, el fortalecimiento de la organización, la empresarialidad y la búsqueda de convergencia de programas, que son proyectos que darían un gran impulso a la consolidación de la actividad productiva de las familias y se ha centrado más en atender la producción de alimentos para el abasto de la familia (proyectos de traspatio). “Lo anterior implica revisar y analizar esos resultados del PESA y plantear quizá una estrategia diferenciada en las comunidades en función de los tiempos que lleven dentro del Proyecto. Es decir, realizar un proceso de planeación estratégica para replantear y en su caso reorientar el Proyecto tanto en función de los resultados obtenidos hasta ahora, como de las nuevas orientaciones de la política de desarrollo agropecuario”. COCOA, S.C. (2015) p 113.
- No se contempla en su normatividad y planeación el articular los diversos componentes a nivel de las unidades de producción y de las comunidades, ni entre los actores de diferentes comunidades, que permitan identificar las fortalezas y debilidades para analizarlas con los operadores del programa.
- Falta un planteamiento estratégico que le dé rumbo en el mediano plazo y que precise temas de enfoque, objetivos e indicadores, temporalidad en la intervención, puntos de llegada y puertas de salida, así como esquema de sostenibilidad y posibilidades de convergencia institucional.

- Es necesario ordenar, simplificar y estabilizar los procesos operativos para hacerlos más efectivos sobre todo en los apoyos productivos y en los de creación de infraestructura. “Se aprecian problemas de articulación eficiente de los servicios de estudios-diseño-puesta en marcha de obras COUSSA, suelen presentarse inconsistencias entre lo que se diseña y lo que se ejecuta, en la oportunidad de las obras y en la definición de responsabilidades para el buen uso y mantenimiento de las obras”. COCOA, S.C. (2015) p 150.

El PESA es uno de los esfuerzos más relevantes realizados en el campo mexicano que tiene fortalezas como su carácter participativo, la planeación a nivel región y comunidad, su enfoque territorial, pero que requiere perfeccionarse tanto en los procesos operativos como en sus alcances, para influir de manera más determinante en la seguridad alimentaria del país. Habrá que lograr que con estos esfuerzos se asegure la alimentación de las familias participantes, así como que provean de los granos básicos que requiere el país para disminuir las importaciones y transitar hacia la soberanía alimentaria.

### **4.3 La experiencia de Brasil para el crecimiento de la producción de alimentos básicos y en el ingreso de los pequeños productores y campesinos.**

En 1999, de acuerdo con los datos de la Encuesta Nacional por Muestreo de Domicilios realizada por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE)<sup>2</sup>, había en Brasil 9.3 millones de familias y 44 millones de personas en extrema pobreza, con ingresos por debajo de 1 dólar al día. Esa población representaba el 22 % de las familias y el 28 % de la población total del país distribuida el 19 % en áreas metropolitanas, el 25 % en áreas urbanas no metropolitanas y el 46 % población rural.

A partir de este diagnóstico se conjuntaron una serie de eventos, que influyeron en el diseño de una exitosa estrategia para combatir el hambre y la pobreza, que propició un importante progreso en la resolución de los problemas de seguridad alimentaria, así como el crecimiento de la producción agrícola local que impactó positivamente el ingreso de los productores familiares. Los eventos realizados fueron *la Iniciativa América Latina y el Caribe Sin Hambre, Diálogo Brasil-África sobre Seguridad Alimentaria, Lucha contra el Hambre y Desarrollo Rural*, la reforma del Comité de Seguridad Alimentaria de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) entre otros.

De éstos debates surge la creación de organismos formados por la sociedad civil como el del *Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA) en 1993, la celebración de la I Conferencia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional en 1994 y la Acción de la Ciudadanía contra el Hambre, la Miseria y por la Vida*, en los años siguientes, que influyeron en dar visibilidad al problema de hambre que venía sufriendo el país y fortalecieron la movilización social en torno a la seguridad alimentaria.

Estas acciones derivaron en propuestas para la resolución de los problemas alimentarios de millones de personas que, por diversas circunstancias como el desempleo, pobreza, sequías, empobrecimiento de los recursos naturales, desastres climáticos y conflictos políticos, se encontraban en inseguridad alimentaria. Estos debates influyeron en la creación de la política de seguridad alimentaria para el Brasil, instrumentada por el presidente Luiz Inácio Lula da Silva convirtiéndose en una prioridad nacional que se abordó mediante acciones planeadas por el Estado y la participación social.

En 2003, a partir de un gran esfuerzo jurídico de elaboración de los instrumentos de política, se inició la implementación del *Programa Hambre Cero* bajo la coordinación del Ministerio Extraordinario de Seguridad Alimentaria y Lucha contra el Hambre. Entre los programas que destacan están la creación del *Programa Tarjeta Alimentación*, destinado a la compra de alimentos por parte de las familias, y el *Programa de Adquisición de Alimentos (PAA)*, para estimular las compras públicas dirigidas a la agricultura familiar.

El proyecto *Hambre Cero (Fome Zero)* se transformó en la principal estrategia gubernamental a partir de la cual se orientaron las políticas económicas y sociales del país, y se produjo un gran avance al superarse la separación que existía entre ambos tipos de políticas. Asimismo, las acciones del programa influyeron en el diseño y puesta en marcha de nuevas políticas específicas para la agricultura familiar y se elaboró una legislación básica para la política nacional de seguridad alimentaria y nutricional.

Una de las principales premisas del *Proyecto Hambre Cero* fue la conjugación adecuada entre las políticas estructurales —destinadas a la redistribución de la renta, crecimiento de la producción, generación de empleo y reforma agraria, entre otros aspectos— y las intervenciones de emergencia llamadas políticas compensatorias. “Limitarse a estas últimas, cuando las políticas estructurales siguen generando desempleo, concentrando la renta y ampliando la pobreza —como ocurre hoy en el Brasil— significa desperdiciar recursos, engañar a la sociedad y perpetuar el problema”. Graziano Da Silva, et al (2014). “Fome Zero” p.14.

Las políticas y acciones que se pusieron en marcha de manera simultánea se visualizan en el siguiente cuadro:

**Esquema 1. Estrategia de desarrollo social y productivo del Programa Fome Zero en Brasil. Componentes de política y acciones.**

**1. Acceso a los alimentos**

- Renta: **Programa Bolsa Familia**
- **Programas de alimentación:**
  - Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE)
  - Distribución de vitamina A y de hierro
  - Distribución de alimentos para grupos de población específicos
  - Educación alimentaria y nutricional
  - Sistema de Vigilancia Alimentaria y Nutricional (SISVAN)
  - Programa de Alimentación del Trabajador
- **Redes de seguridad alimentaria y nutricional locales y regionales: restaurantes populares, cocinas comunitarias, ferias, agricultura urbana y bancos de alimentos**
- **Agua: instalación de cisternas**

**3. Generación de renta**

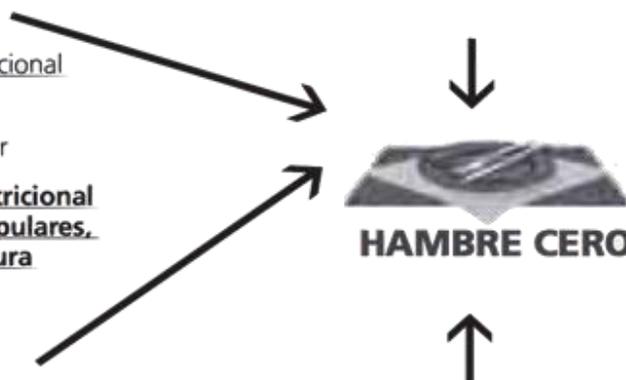
- **Formación social y profesional: Programa Próximo Paso/Programa Bolsa Familia**
- **Economía solidaria e inclusión productiva**
- **Microcrédito productivo orientado**
- **Entidades regionales de seguridad alimentaria y nutricional:**
  - Consortios de Seguridad Alimentaria y Desarrollo Local, Territorios de la Ciudadanía

**2. Fortalecimiento de la Agricultura Familiar**

- **Financiación de la Agricultura Familiar**
  - Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF)**
  - Seguro agrícola y Seguro cosecha
- **Programa de Adquisición de Alimentos de la Agricultura Familiar (PAA)**

**4. Articulación, movilización y control social**

- **Centros de Referencia en Asistencia Social y Programa de Atención Integral a las Familias**
- **Consejos y comités de control social**
- **Educación ciudadana y movilización social**
- **Donaciones**
- **Acuerdos con empresas y entidades**



Fuente: Graziano Da Silva, et al (2014). "Fome Zero" p.101

La estrategia definió como primer eje de actuación, las acciones directamente destinadas a la ampliación del acceso a los alimentos, la cual se instrumentó a partir de:

- La expansión del *Programa Bolsa Familia*, de transferencia de dinero. Este programa aplica para las familias con ingresos mensuales de hasta 82 dólares
- El aumento continuo del poder de compra del salario mínimo
- Aumento en los pagos por jubilación y beneficios de la asistencia social

- El crecimiento del empleo.
- El replanteamiento y ampliación del Programa Nacional de Alimentación Escolar
- El apoyo a la expansión de equipamientos públicos, tales como restaurantes populares y bancos de alimentos.
- El Programa de Alimentación del Trabajador (para trabajadores de bajos ingresos) instrumentado en las empresas a cambio de incentivos fiscales.

“Diversos estudios indican que la renta transferida a las familias y la alimentación ofrecida en las escuelas son hoy las principales formas de acceso a la alimentación para el sector de más baja renta” Graziano Da Silva, et al (2014). “Fome Zero” p.103. Estos programas están ligados a seguimiento nutricional y educativo de los niños.

Las políticas que se desarrollaron fueron de 3 tipos:

- **Políticas Estructurales.** Orientadas a las causas más profundas de la inseguridad alimentaria, que debían ser adoptadas a nivel federal, tales como las políticas de apoyo a la producción familiar (acceso a microcréditos), de creación de infraestructura básica (captación de agua, caminos, transporte, etc.), de cuestiones agrarias, de abastecimiento, de comercialización (compras de gobierno), de salud (preventiva), educación, nutrición (educación y mejora de hábitos alimentarios, suplementos alimenticios), empleo, entre otras.
- **Políticas Específicas.** Aquellas encaminadas a crear, en un corto plazo, las condiciones para que las familias con hambre pudieran alimentarse de forma adecuada, como las políticas de transferencia monetaria, la política de seguridad y calidad de los alimentos. Se incluyó preferentemente en el programa de transferencias monetarias a las familias que viven con menos de la mitad del salario mínimo per cápita, por lo que la mayor parte de los efectos de estas políticas fueron hacia los menos favorecidos.
- **Políticas Locales.** Para la instrumentación de estas políticas se movilizó a la sociedad civil, y junto con los gestores estatales para la promoción de la seguridad

alimentaria, la crearon comedores populares, restaurantes de bajo costo, bancos de alimentos, ferias de productores, etc.

El programa ha contribuido significativamente a las mejoras recientes de Brasil en su lucha contra la pobreza y el hambre. El país consiguió cumplir diez años antes de lo previsto la primera meta de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la Organización de las Naciones Unidas, de reducir la extrema pobreza a la mitad entre 1990 y 2015.

La sinergia de esas políticas con las acciones de estabilidad y crecimiento económico, aumento del salario mínimo, ampliación del acceso a la seguridad social —en particular la previsión social— y las políticas sociales universales —en particular el Programa Bolsa Familia, de transferencia de renta a familias pobres— explican los buenos resultados alcanzados en el medio rural. “Este conjunto de políticas llevó a la creación de nuevas oportunidades de trabajo y de ingresos, lo que generó una nueva dinámica de desarrollo con una distribución más equitativa de la renta”. Graziano Da Silva, et al (2014). “Fome Zero” p 11.

Con relación a la agricultura familiar, se establecieron políticas orientadas a la producción de alimentos y a los productores de menores ingresos; los apoyos se destinaron a créditos, seguros agrícolas, inversiones en investigación asociada a una política de asistencia técnica, incentivos a la formación de cooperativas, la comercialización, entre otras medidas.

Estas políticas fueron cruciales para lograr un crecimiento en la disponibilidad de alimentos y la disminución de los niveles de pobreza de los productores. “Como resultado, los ingresos de la agricultura familiar crecieron en un 33 % en el período de 2003 a 2009, porcentaje superior a la media nacional, del 13 %. Y lo más importante es que esta evolución se debe especialmente al aumento de las rentas del trabajo, fruto de las nuevas

políticas de garantía del derecho a la tierra, de promoción de la igualdad de género y de apoyo a la producción de la agricultura familiar.” Graziano Da Silva, ídem, p10.

Asimismo, se formó un stock mínimo de productos de la cesta básica con el objetivo de contar con alimento suficiente al ir expandiendo la demanda y con ello evitar las importaciones.

El Banco Mundial creó en junio de 2005 un *Bolsa Familia Project* en apoyo a las actividades emprendidas por el gobierno brasileño, afirmó que "aunque el programa es relativamente joven, algunos resultados son ya aparentes, incluyendo (...) la contribución a la mejora de resultados escolares, el impacto en el crecimiento de los niños, el consumo de alimentos y la calidad de la dieta". Banco Mundial (2005) News & Broadcast “*El programa Bolsa Familia celebra el progreso en sacar a las familias de la pobreza*”.

Otras evaluaciones del Banco Mundial, mostraron que el programa produjo una significativa reducción de la explotación del trabajo infantil entre los menores beneficiados por el programa *Bolsa Familia* y una mejora en el presupuesto de las familias, ya que los niños que acuden a la escuela pública en Brasil, reciben una comida gratuita al día en las áreas más pobres. Otros logros han sido los efectos significativos entre las tasas de aumento en asistencia escolar y la reducción de menores dedicados al trabajo infantil.

Respecto a los recursos financieros, el programa se instrumentó principalmente con la reasignación de los recursos públicos existentes distribuidos en diversos programas, y el complemento se hizo con donaciones de organizaciones internacionales, la reducción del pago de los intereses y el servicio de la deuda externa y con donaciones de empresarios y personas físicas. También con acciones de incentivo a las empresas como descuentos sobre el impuesto a la renta, *marketing social* con acciones de la ciudadanía para la donación de alimentos, y de fundaciones y empresas con responsabilidad social. Cabe destacar que también se incorporaron recursos provenientes del mayor dinamismo de la economía. Esto refleja que el gasto disperso en proyectos aislados, de salud, educación, producción agrícola, entre otros, reditúa mucho menos resultados y de corto alcance que los concentrados en estrategias integrales.

Un aspecto que resalta y que para Brasil significó una novedad en términos de mecanismos de gobernabilidad en el país, fue el trabajo conjunto de la sociedad civil representado por el Consejo de Seguridad Alimentaria de Brasil (Consea) formado por los representantes del primer escalón del Gobierno Federal, quienes a través de ejercicios de discusión de propuestas que podrían acelerar el proceso de erradicación de la pobreza y de la miseria, se gestaron y viabilizaron propuestas de políticas públicas innovadoras, tales como: “la descentralización del Programa Nacional de Alimentación Escolar, el Programa Nacional de Generación de Empleo y Renta, la búsqueda de transparencia en la gestión de recursos públicos y la creación del Programa de Emergencia para la Distribución de Alimentos como mecanismo para aprovechar stocks públicos de alimentos a punto de estropearse. Más innovadoras incluso fueron las formas de gestión implementadas en el proceso, con la creación de múltiples grupos de trabajo mixtos (sociedad civil-Gobierno), que acabaron por consolidar una nueva práctica y cultura de gestión compartida de políticas públicas”. Graziano da Silva. Ídem p.38

Entre 2003 y 2008 los resultados fueron: el crecimiento de los ingresos per cápita de los más pobres; la extrema pobreza se redujo a la mitad del índice de 2003, por lo que el Primer Objetivo de Desarrollo del Milenio fue alcanzado antes de la meta establecida. Otros logros son que se disminuyeron los embates por las crisis mundiales de alimentos y el mercado financiero; se hizo un reajuste de los programas sociales y económicos como el aumento del salario mínimo y la revisión de la asignación de las ayudas alimentarias; se disminuyeron los riesgos de desnutrición en los siguientes porcentajes “... una familia incluida en el Programa Bolsa Familia disminuye en un 31 % el riesgo de tener un niño con desnutrición crónica. Para niños de entre 6 y 11 meses, la reducción del riesgo de desnutrición es aún mayor: el 62 %. (*idem p.110*).

Con este programa también se propició el crecimiento de la economía brasileña, beneficiando a toda la población y la reducción de la desigualdad. “Entre 2005 y 2006 la renta de los brasileños subió en promedio un 9,16 %. Para el 40 % más pobre, el incremento fue del 12 %, mientras que para el 10 % más rico, fue del 7,85 %. Se ha conseguido reducir simultáneamente la pobreza y la desigualdad”. (*Idem. p. 111*).

Los apoyos a los productores pequeños y campesinos se destinaron a la compra directa de productos alimentarios, para abastecer los programas de atención a la población en inseguridad alimentaria y a la formación de stocks estratégicos del Gobierno; a la comercialización de productos a través de restaurantes populares, bancos de alimentos, las canastas alimentarias, cocinas comunitarias.

Las acciones que arrojan buenas prácticas para el diseño de políticas de superación de la pobreza e incremento productivo de la producción agrícola familiar son:

- Se sustituyó la política nacional de seguridad alimentaria cuyas principales características eran el estar focalizadas y brindar apoyos complementarios al ingreso de las familias pobres, con ayudas cuya cuantía no era suficiente para eliminar el hambre. En cambio, se generaron un creciente número de iniciativas municipales, estatales y de la sociedad civil, dedicadas a atender a la población en inseguridad alimentaria organizadas en diferentes programas que potenciaron los resultados.
- Las políticas instrumentadas articularon acciones de emergencia con acciones estructurales, y con ello se conjuntaron los espacios de actuación y presupuestos de las políticas del ámbito económico y el ámbito social, rompiendo con la tradicional separación donde los impactos son pocos y de corta duración.
- Se realizaron acciones puntuales en poblaciones y municipios que actuaron de manera simultánea, para identificar y atender los problemas específicos a resolver con las 4 acciones generales de política: 1) Acceso a los alimentos, 2) Fortalecimiento de la agricultura familiar, 3) Generación de Ingresos y 4) Articulación, movilización y control social, y sus subprogramas respectivos. Es importante resaltar que estas acciones de manera aislada no tendrían los mismos resultados.
- El hambre y la pobreza en las ciudades requiere de una atención diferente a la del campo; en las ciudades hay una mayor disponibilidad de alimentos y existen

organizaciones, bancos de alimentos, donadores de residuos de alimentos de los que pueden abastecerse. En cambio, en las zonas rurales no tienen la misma cantidad ni variedad de alimentos, ni los apoyos sociales para obtenerlos y son más escasas las oportunidades el empleo e ingreso. Por lo tanto, se requieren de acciones de política diferenciadas.

- El hambre y la pobreza en las ciudades requiere de una atención diferente a la del campo; en las ciudades hay una mayor disponibilidad de alimentos y existen organizaciones, bancos de alimentos, donadores de residuos de alimentos de los que pueden abastecerse. En cambio, en las zonas rurales no tienen la misma cantidad ni variedad de alimentos, ni los apoyos sociales para obtenerlos y son más escasas las oportunidades el empleo e ingreso. Por lo tanto, se requieren de acciones de política diferenciadas.

Las sugerencias y enseñanzas que arrojó el Programa Hambre Cero, impulsaron tres conclusiones fundamentales:

a) La lucha contra el hambre debe ser parte de una política permanente de seguridad alimentaria, para lo cual se necesita una organización institucional que no tenga un carácter temporal.

b) Se requiere de la participación de la Presidencia de la República, como organismo rector, para vincular las articulaciones con la sociedad civil y con la institución de gobierno, para evitar que la política de Seguridad Alimentaria se transforme en una más de las políticas de alcance limitado al ministerio al que estuviere subordinada.

c) La participación y el control de la sociedad en el proceso, es crucial.

#### **4.4 Las políticas públicas para el apoyo de la producción de granos básicos en México.**

México se enfrenta con enormes retos para la producción futura de granos básicos, debido a los problemas que se presentan en el sector, los cuales están asociados a múltiples factores como son: la pobreza en que viven los pequeños productores y campesinos, que son los que producen una parte importante de estos alimentos, el empobrecimiento de sus recursos naturales, los efectos de fenómenos climáticos extremos que en los últimos años han azotado a las diferentes regiones y que afectan gravemente la producción nacional, así como un entorno internacional convulso que afecta los mercados de los alimentos.

Ante estos problemas de la producción, la disponibilidad de granos básicos como maíz, trigo, arroz, frijol, soya y sorgo en México, se ha complementado con importaciones de los mercados externos, pero esta solución solo puede ser de corto plazo, por las implicaciones que tiene el depender de los mercados internacionales, los cuales son muy volátiles. Sin embargo, existe una preocupación del gobierno por atender esta problemática, por lo que en el *programa sectorial de la SAGARPA 2013-2018* se definieron las siguientes metas, entre otras:

- reducir la dependencia alimentaria a no más de 25 por ciento,
- alcanzar un equilibrio en la balanza comercial agroalimentaria,
- crecer tres por ciento promedio anual en el PIB agropecuario
- priorizar la agricultura de pequeña y mediana escala y
- combatir el hambre y la carestía.

En el período de 2000-2012 el promedio anual del Producto Interno Bruto Agropecuario (PIB) en México, fue de 2.0%. (FAO-SAGARPA 2013:1). En 2015 el PIB agropecuario fue de 3.8 % resultado de una serie de factores positivos: buenas lluvias, la caída del precio de petróleo y con ello, la caída de los precios de los alimentos que importamos, el aumento de los precios de los alimentos que exportamos se elevó por la devaluación.

Todos estos son factores que influyeron en la balanza comercial, pero están ausentes los resultados del aumento de la productividad del sector.

Los retos que presenta el país para la producción futura de granos básicos no son fáciles de superar en el corto plazo, ya que existen severos problemas estructurales para aumentar la producción y productividad de estos cultivos.

En diferentes análisis de la SAGARPA se han identificado los problemas que están en la base de estos resultados productivos: estancamiento de la superficie sembrada, bajo crecimiento de la producción y la productividad física; los principales productores de estos granos están sumidos en la pobreza y fuera de los circuitos de valor; hay una severa degradación de los recursos naturales, por las prácticas de cultivo y la sobreexplotación; los problemas climáticos y los desastres asociados a ellos son cada vez más frecuentes, hay un entorno económico desfavorable en el país por la caída de los ingresos petroleros y un marco institucional débil en el área rural.

Sin embargo, a pesar del conocimiento de estas problemáticas, no se han instrumentado estrategias que tengan como resultado un crecimiento productivo de los cultivos básicos para disminuir la dependencia alimentaria de los mercados externos.

En México se diseñan políticas únicas, generalizadas para todo tipo de productores, regiones, cultivos, sin considerar su especificidad y muchos de los programas fracasan al ser impuestos en situaciones poco afines. El impacto de estas políticas es que se han agudizado las desigualdades entre los productores, creándose una polarización social entre los que tienen grandes áreas, recursos productivos y financieros y los que no los tienen.

De acuerdo con el Programa Sectorial (2013-2018) publicado por la SAGARPA, en el país existen 5.3 millones de unidades productivas, de las cuales:

- 3.9 millones, el 72.6 % son de subsistencia con limitada vinculación al mercado y que sobreviven con ingresos menores a 17 mil pesos anuales;
- Un sector de 442 mil unidades (8.3%), que ha dejado de ser de subsistencia y ha incursionado en el mercado, con ventas promedio de casi 74 mil pesos anuales;
- Un sector en transición con 528 unidades (9.9 %) que tiene actividad empresarial frágil y con ventas promedio de 152 mil pesos.
- Otras 448 mil unidades (8.4 %) desarrollan una actividad empresarial pujante con ingresos de 562 mil pesos anuales.
- Menos de 18 mil unidades (0.3%) desarrollan actividades empresariales dinámicas con escalas productivas comparables a la industria o el sector servicios, con actividades principalmente dirigidas a mercados internacionales.

Las características de estos estratos son:

- Los grandes productores del Pacífico-Norte del país, cuyas unidades de producción las destinan a cultivos comerciales y de exportación, que han sido los principales beneficiarios de políticas de inversión en obras de irrigación a gran escala, caminos, transporte, de subsidios para la comercialización y para la adquisición de energéticos y de inversiones intensivas en capital.
- Los pequeños productores y campesinos de subsistencia (73%) que están dispersos en todo el país, pero se concentran en los estados del Centro, Sur y Sureste, dependen del trabajo asalariado, de las transferencias y subsidios del gobierno para complementar sus ingresos y no son beneficiarios de los apoyos de fomento productivo o para la comercialización, por el tamaño de sus parcelas y su condición económica.

De acuerdo con este estudio, el grupo de productores que está entre los dos extremos y que suma cerca de un millón de unidades de producción, representa un importante potencial para el desarrollo de una agricultura familiar rentable y generadora de empleos e ingresos remuneradores para la población rural. Sin embargo, de acuerdo a sus

conclusiones, no existen políticas específicamente diseñadas para estos productores, diferentes tanto de los programas asistenciales como de los estímulos para las grandes agro-empresas.

La producción de granos básicos en México se realiza fundamentalmente por los pequeños productores y campesinos. De acuerdo con un diagnóstico de la SAGARPA (2015): “En México las políticas públicas e instrumentos orientados a impulsar el desarrollo del sector rural y pesquero no incluyen de manera clara y diferenciada a la pequeña agricultura. Sin embargo, hacen referencia a dar prioridad a las regiones y zonas con mayor rezago social y económico, que es donde se localizan en mayor medida, las unidades de producción con potencial de agricultura familiar para entregar los apoyos de la SAGARPA. La manera en que se realiza dicha priorización es otorgando mayores porcentajes de apoyo a los productores ubicados en localidades de alta y muy alta marginación” (p. 15).

En estas acciones, se refleja la omisión de las circunstancias de pobreza con la que trabajan estos productores, y en muchas ocasiones los resultados de estas inversiones no se ven reflejados en el aumento de la productividad, ya sea por el agotamiento de los suelos, las condiciones climáticas abruptas, técnicas poco efectivas de manejo de los cultivos, falta de insumos, entre otros.

También hay una idea implícita o explícita entre los funcionarios públicos, de que los apoyos económicos para este tipo de productores no arrojan los efectos esperados, porque carecen de potencial productivo y que por esa razón la superación de la pobreza debe lograrse por la vía de las políticas sociales; esta es una de las razones por las que estas políticas se diseñan de manera dissociada. Al respecto Gordillo G. *et al* (2015) señala: “...con adecuados diseños de política e instrumentos apropiados, los habitantes rurales en condición de pobreza pueden realizar su potencial de incrementar su productividad, su producción y/o su vinculación a trabajos de mejor calidad, y de esta forma incrementar sus ingresos por cuenta propia y/o laborales. Además, la experiencia

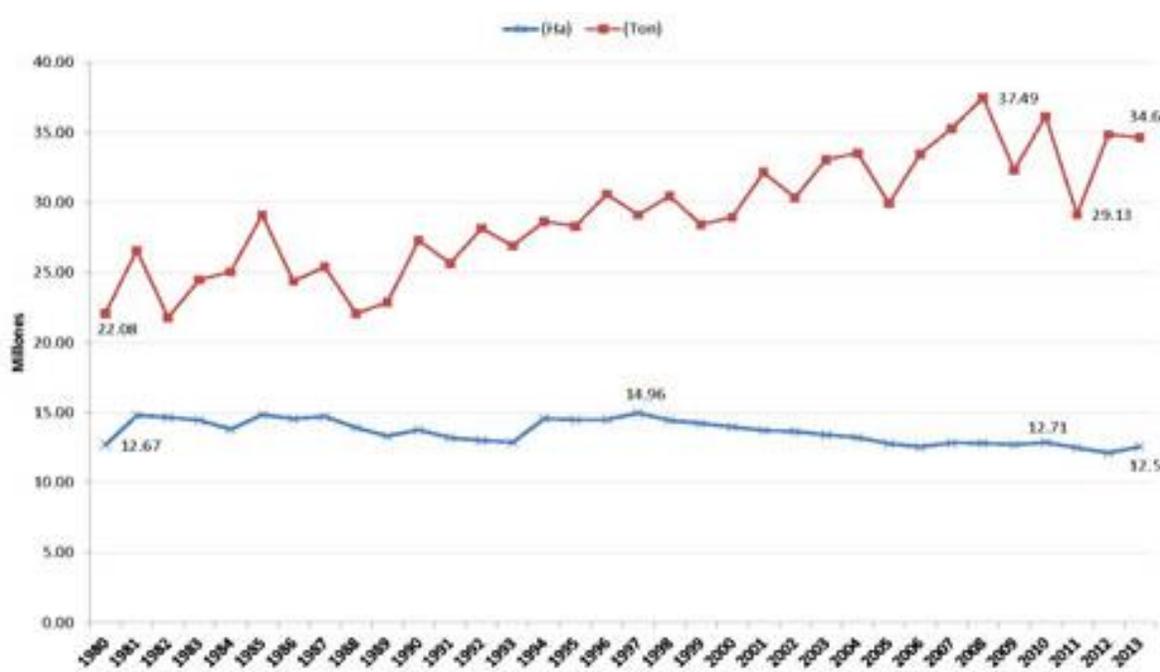
internacional permite sostener que estos programas pueden ser rentables socialmente”. (p 15-16).

Las políticas públicas en México se caracterizan por generar efectos adversos en las zonas productivas. En el caso de las zonas productoras de granos básicos, han influido en la disminución de la superficie sembrada en los últimos 20 años, pasando de 15 millones de hectáreas en 1985 a 12.5 millones en 2014, debido a la baja rentabilidad de estos cultivos. Suárez, V. (2015). Otras características son:

- Los apoyos proporcionados tienen un efecto regresivo, es decir, se concentran en estados, municipios, localidades y productores con mayores capacidades productivas e ingresos.
- Los programas que atienden a este grupo de población están descoordinados, dispersos, disociados y carecen de continuidad. Existen por lo menos 57 programas que atienden a los pequeños productores y campesinos, con objetivos y actividades similares y con recursos superiores a los que destinan Brasil y Chile, para esa población objetivo y con resultados muy superiores.
- Baja participación de los gobiernos locales en la gestión de los programas.
- No se evalúan sus resultados, por lo que no se pueden discernir entre los que ofrecen buenos y malos resultados. Gordillo et al (2015: 9-10)

En la siguiente gráfica Suárez, V. (2015), se puede observar un crecimiento insuficiente de la producción de granos básicos desde los años ochenta, por las razones planteadas, que pasa de 22 millones de toneladas en 1980, a 34.6 millones en 2013.

Gráfica 1. Granos Básicos, superficie sembrada y producción  
Total (1980-2013)



Fuente: ANEC con datos del SIAP-SAGARPA.

Los porcentajes de las importaciones de granos básicos han oscilado a partir del año 2000, entre el 35% y el 41% y las políticas del Plan de Desarrollo, no han tenido los resultados esperados. La FAO ha estimado que se requiere duplicar la producción alimentaria de los países hacia el 2050.

La producción de granos básicos en México se realiza fundamentalmente por los pequeños productores y campesinos. De acuerdo con un diagnóstico de la SAGARPA (2015) “En México las políticas públicas e instrumentos orientados a impulsar el desarrollo del sector rural y pesquero no incluyen de manera clara y diferenciada a la pequeña agricultura. Sin embargo, hacen referencia a dar prioridad a las regiones y zonas con mayor rezago social y económico, que es donde se localizan en mayor medida, las unidades de producción con potencial de agricultura familiar para entregar los apoyos de la SAGARPA. La manera en que se realiza dicha priorización es otorgando mayores

porcentajes de apoyo a los productores ubicados en localidades de alta y muy alta marginación”. (p.5).

En resumen, en México se diseñan políticas únicas para todo tipo de productores, regiones, cultivos, sin considerar su especificidad y muchos de los programas fracasan al ser la única alternativa que tienen los productores para iniciar procesos productivos en condiciones poco afines para lograrlo, por lo que en su mayoría se quedan fuera de su cobertura. Adicionalmente, las políticas de combate a la pobreza rural se han concebido como compensatorias, transitorias y desvinculadas del fomento productivo, que en el mejor de los casos han servido para facilitar la migración más que para inducir un desarrollo productivo local.

Para que las políticas públicas en la agricultura funcionen, debe incorporarse a los productores al diseño de éstas, así como en su instrumentación. Esta visión parte de apoyar las iniciativas de los productores para la eliminación de los obstáculos que tienen para elevar su producción y la mejora en la comercialización de sus productos, y con ello se busca apoyar el fortalecimiento de sus capacidades, incluyendo los saberes locales, de las familias agricultoras y sus organizaciones, fundamentalmente en el marco de la cadena de valor, para empoderarlos y que emprendan mejor su papel como productores y comercializadores de sus productos.

Diferentes autores como Appendini K.(1992), Gordillo G. et al (2015), entre otros, han escrito sobre la ineficacia de las políticas públicas aplicadas a los pequeños productores y campesinos, entre los que a través de los años persisten problemas que se refuerzan mutuamente como son: la pobreza de ingresos (agrícolas y no agrícolas); la pobreza alimentaria; el lento crecimiento de la productividad en la agricultura mexicana, particularmente de los productores con unidades de producción de hasta 20 hectáreas; la baja calidad del gasto público que se ha invertido con el objetivo no logrado de contribuir al desarrollo de los pequeños productores y campesinos.

Entre las propuestas que destacan para salir de ese círculo pernicioso, está la de cambiar

la visión de políticas genéricas hacia el diseño de acciones que fortalezcan las actividades económicas de la población rural a nivel local y territorial, así como fortalecer la participación de los productores y población organizados en esos espacios, reconociendo la interacción que guardan con los centros medianos y pequeños de población urbanos, con los que establecen estrechas relaciones económicas. Para ello, se reconoce la importancia de continuar con algunas acciones de política pública que ya se destinan a los productores, como es la transferencia de recursos económicos a los hogares.

Para Gordillo G. *et al* (2015), se deben considerar “los efectos multiplicadores de las transferencias gubernamentales existentes (principalmente PROSPERA/PAL y Proagro Productivo) como un *piso mínimo* habilitante para que los participantes desarrollen nuevas actividades productivas”, esto es, esos apoyos servirían como plataforma para fortalecer las actividades productivas, las de organización y comercialización, en torno a la mejora de las actividades económicas de esta población.

La falta de políticas claras y definidas para el sector de pequeños productores y campesinos tiene como resultado la atomización de los recursos en acciones compensatorias con un nulo impacto en los grandes problemas de los productores que, al superarlos, podrían generar sinergias virtuosas para evolucionar hacia un sector agrícola acorde para la atención de necesidades presentes y futuras.

#### **4.5 Impacto de las políticas públicas en la disponibilidad de granos básicos**

En los años sesenta el país era autosuficiente en maíz, trigo y otros granos básicos. A partir de esos años se instrumentó la “Revolución Verde” con el objetivo de mecanizar y producir en grandes escalas los principales alimentos de la canasta básica de los mexicanos.

Esto provocó que durante dos décadas se volcaran los apoyos y políticas para financiar el desarrollo de las regiones y productores que cumplieran con los requisitos de tener grandes extensiones de tierra, riego o buen temporal, e incorporar el paquete tecnológico de insumos y tecnología. Como contraparte, se desatendieron las necesidades de los productores que no cumplieran con estos requisitos, apoyándoles solo con algunos programas sociales.

Asimismo, la investigación y el desarrollo tecnológico se orientaron a este tipo de agricultura, relegándose los estudios que insistían en generar formas de desarrollar las áreas de pequeña producción y campesinas.

El resultado fue la caída en la producción de granos básicos; desde fines de los años noventa, las importaciones de maíz, arroz, frijol, trigo y sorgo se han venido incrementando; se carece de investigación aplicada para las pequeñas áreas productivas, no hay políticas decisivas orientadas a incentivar la producción y productividad de granos básicos; los recursos productivos y ecológicos existentes como el suelo y el agua, están muy deteriorados producto de la sobreexplotación a que han estado sujetos, sin un programa o proyectos claros para su manejo; y cada vez son más frecuentes los impactos climáticos que producen pérdida de cosechas durante todo el año.

En este contexto, se ha recurrido al mercado internacional, principalmente al mercado de Estados Unidos para completar la disponibilidad de granos básicos. Los porcentajes de las importaciones de éstos han oscilado a partir del año 2000, entre el 35% y el 41% de las necesidades de consumo. En el Periódico Excelsior (2013), se publicó un artículo en donde se anuncia que México compró a otros países la tercera parte del maíz que comemos; la mitad del trigo, 80 por ciento del arroz y entre 30 y 50 por ciento del frijol y el 40 % de oleaginosas.

En el artículo citado anteriormente, el titular de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), anunció: “La FAO dice que un país

puede hablar de que tiene seguridad alimentaria cuando produzca 75 por ciento de los alimentos que consume. En este momento nosotros estamos produciendo 57 por ciento; el objetivo en los seis años de la actual administración federal es llegar exactamente a 75 por ciento, para ser un país que tenga seguridad alimentaria para sus habitantes”.

#### **4.6 Las políticas de reducción de la pobreza en las comunidades campesinas.**

El sector agropecuario en México no ha logrado tener un desarrollo similar al de los otros sectores económicos. Entre las razones se encuentra el bajo nivel de inversiones y la concentración de éstas entre los productores de la agricultura de exportación, que ha ocasionado el empobrecimiento de los pequeños productores y campesinos y su marginación de los mercados de valor.

Los resultados de la evaluación realizada de 2012 a 2014 por el Consejo Nacional de Evaluación (CONEVAL), sobre las políticas públicas relacionadas con la reducción de la pobreza de ingreso, social y alimentaria, advierten que, no habido avances significativos para su disminución, e incluso a pesar de la gran cantidad de recursos que año con año se invierten, ha crecido el número de la población en situación de pobreza.

Este estudio concluye que, en el período señalado, se incrementó el número de la población en pobreza de 53.3 millones de personas a 55.3 millones y el número de personas en pobreza extrema disminuyó sólo de 11.5 a 11.4 millones de personas en los mismos años.

En las áreas rurales existe una estrecha relación entre el estancamiento de la capacidad productiva de los pequeños productores, los campesinos y la pobreza en que vive la mayoría de ellos.

Las políticas instrumentadas contra la pobreza no han sido acompañadas de acciones

que impulsen la producción y productividad de los pequeños productores y campesinos, ni su inclusión en cadenas de valor, sino que se ha dado prioridad a las políticas asistenciales, influyendo este aspecto de manera sustancial en la baja de la producción y la productividad de esas unidades productoras.

FAO (2014b), en el documento *Agricultura familiar y sistemas alimentarios inclusivos para el desarrollo rural sostenible*, propone mejorar el acceso del sector agrícola a recursos productivos (tierra y agua, energía, infraestructura y servicios rurales financieros (créditos, ahorros, seguros) y no financieros (asistencia técnica, innovación, conocimiento). Así como que los programas productivos se vinculen con políticas integrales de protección social, fomentado emprendimientos productivos y promoviendo el empleo decente.

Con estos enfoques la FAO promueve el fortalecimiento de las cadenas de valor y los sistemas nacionales de abastecimiento alimentario, para que, a través de los sistemas públicos, se aumente la disponibilidad de alimentos y disminuya la dependencia de las importaciones agroalimentarias. Se debe lograr una mayor resiliencia de las familias rurales ante las crisis económicas y desastres naturales.

#### **4.7 Identificación de las buenas prácticas de política pública en casos exitosos para la producción de granos básicos.**

México enfrenta desafíos en materia de políticas públicas para promover la producción de alimentos con el cuidado del medio ambiente, favorecer la erradicación del hambre y la pobreza. Al respecto, FAO, ha documentado experiencias de fortalecimiento de las unidades de pequeña producción y campesinos, a través de políticas públicas dirigidas a atender problemáticas que requieren atención integral.

Al inicio del milenio, se hicieron importantes esfuerzos en la política sectorial al introducir una visión integral con la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) y los medios para la coordinación interinstitucional a través de la Comisión Intersecretarial y del Consejo

Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS), ambos presididos por el titular de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA).

“Estos ajustes consideraron el replanteamiento de prioridades, la identificación y eliminación de duplicidades o contraposiciones de programas, y la mejora en la rendición de cuentas”. SAGARPA (2013) Propuesta de políticas públicas para el desarrollo del sector rural y pesquero (SRP) en México. Resumen Ejecutivo. p-2

A partir de estos ajustes, la SAGARPA instrumentó una serie de programas para atender los problemas entre los que destacan programas a nivel local y regional, subsidios de apoyo a la producción y la comercialización, la transferencia de recursos que complementan los ingresos de la población más pobre, realiza inversiones en infraestructura; y lleva a cabo acciones de investigación, capacitación, sanidad y otros temas relacionados con el desarrollo del sector.

Ésta fue una buena práctica en las políticas públicas en México, que propició el desarrollo de estrategias locales y regionales en algunas partes del país y el desarrollo de proyectos coordinados entre las instituciones como la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) la Secretaría de Salud, entre otras, pero desafortunadamente en los sexenios siguientes, se volvió a la estrategia de aplicar políticas genéricas, asistencialistas y con enfoque en los cultivos de exportación. Continuación se mencionan algunas de ellas.

#### **4.8 Buenas prácticas y experiencias exitosas en México.**

En el país, se han impulsado programas y proyectos para elevar la producción en las zonas donde prevalece la pequeña producción en diferentes lugares, no necesariamente insertos en las políticas públicas, sino como iniciativas que promueven la participación de centros de investigación, la sociedad civil y algunas instancias de gobierno.

- **El Programa de Desarrollo Social y Productivo en la Sierra Gorda de Querétaro**, fue impulsado por la SEDESOL a finales de los años noventa y principios del milenio. La Sierra Gorda de Querétaro es una región compuesta por seis municipios (San Joaquín, Peñamiller, Conca, Jalpan de Serra, Pinal de Amoles y Landa de Matamoros) catalogados como de pobreza y extrema pobreza, protegida como Reserva de la Biósfera, por lo que la sustentabilidad social y de las actividades productivas es muy importante.

Para el diseño de esta estrategia se puso en el centro de las acciones a desarrollar, a la sociedad civil organizada, a los productores agropecuarios y líderes de opinión ciudadanos, para que junto con las autoridades municipales, estatales, funcionarios federales y organizaciones no gubernamentales, realizaran un ejercicio de planeación participativa para identificar programas en torno a los ejes de salud, educación y proyectos productivos, de corto, mediano y largo plazo para impulsar el desarrollo de la región.

La estrategia incluyó la identificación de localidades de mediano tamaño, concentradoras de algunos servicios y bien comunicadas, a las que se llamó “Localidades de Atención Prioritaria (LAP’s)”, considerando que no fueran la cabecera municipal, para realizar la prestación y fortalecimiento de los servicios de salud y educación de forma descentralizada y propiciar con ello el mayor acceso a estos servicios.

La gestión y seguimiento de programas eran realizados por miembros designados del grupo de participantes, de tal forma que los resultados se presentaron de manera inmediata, pues las acciones prioritarias de corto plazo eran situaciones muy fáciles de resolver como: cursos de capacitación a madres de familia para el cuidado de los niños y mujeres gestantes; cursos a parteras y a voluntarias para la atención de primeros auxilios, cursos de alimentación sana y consumo de productos locales en comedores comunitarios; el fortalecimiento de actividades productivas con créditos a la palabra a través de fondos revolventes manejados

por un comité formado por participantes en la estrategia como FONAES, funcionarios estatales y municipales encargados de aprobar proyectos productivos, Grupo Ecológico Sierra Gorda, I.A.P la ONG que participa en la región y el aval del Presidente Municipal, y programas de empleo para el arreglo de tramos de caminos, reforestación, conservación de cuerpos de agua, manejo integral de los residuos sólidos, entre otros.

El incremento de las actividades agropecuarias se dio en la producción de granos básicos, hortalizas, cría de animales y también en algunos servicios turísticos liderados por la organización Grupo Ecológico Sierra Gorda, I.A.P., con una recuperación de la cartera en un 90 %. (ver el sitio <http://sierragordaecotours.com/es/quienes-somos/> ). Las actividades de mediano y largo plazo se convirtieron en la propuesta de programa económico y social que los ciudadanos hicieron a los candidatos a presidente municipal, dada la proximidad de las elecciones, y eso propició que continuara la ejecución de las actividades planeadas.

La mejor enseñanza de esta estrategia es que las soluciones que impiden el desarrollo de estas comunidades no tienen que ver muchas veces con invertir más dinero, sino que se usen los recursos ya existentes de manera diferente, para atender las necesidades que la población, que hayan sido consensuadas por ellos mismos y no con programas genéricos, que no han significado impactos importantes en estas regiones.

Otro aspecto, es la importancia de que líderes y productores locales encabecen las acciones, ya que los funcionarios, vienen y van, y ellos son los que permanecen con el interés de conservar su patrimonio y recursos.

- **Desarrollo del cultivo de maíz en el Estado de Guerrero.** En los últimos años el campo guerrerense ha sufrido las consecuencias de los efectos del cambio climático: un exceso de lluvias en el año 2013, lo que ocasionó la pérdida de superficie cultivable y en algunas regiones una considerable disminución de los

rendimientos. Por otro lado, en 2015 sufrió la ausencia de lluvias, que también ocasionó la pérdida de una superficie considerable de cultivo, motivo por el cual fue necesario buscar alternativas para la difusión científica que permitan disminuir los efectos negativos de las contingencias climatológicas.

En este contexto, se desarrolló una semilla mejorada diseñada especialmente para la región y se creó un fondo de crédito por parte de organizaciones como la Unión Nacional de Trabajadores Agrícolas (UNTA) para acercar la tecnología a los campesinos.

Así también, se incorporó la participación de programas federales como MasAgro desarrollado entre la SAGARPA y Centro Internacional de Mejoramiento del Maíz y el Trigo (CIMMYT) en el que brindaron capacitación en técnicas más efectivas de siembra y conservación de los suelos; actualmente los rendimientos son de entre ocho y diez toneladas por hectárea, cuando anteriormente la semilla criolla sólo ofrecía una o dos toneladas por hectárea.

- **Proyectos Milpa Intercalada con Árboles Frutales (MIAF)**, impulsados por SAGARPA-CIMMYT en algunas localidades de Chiapas, han sido en donde los productores adoptaron este sistema en parcelas de  $\frac{1}{4}$  de hectárea donde siembran maíz, frijol, plátano, café y yuca para una dieta más balanceada, es una alternativa sustentable que fortalece el autoconsumo y en algunos casos, la generación de ingresos. Asimismo, en estas zonas se aplican las prácticas de la Agricultura de Conservación con el mínimo movimiento de suelos, manejo de rastrojos y diversificación de cultivos, con el fin de que se reflexione sobre la importancia de éstos en el suelo y se reduzca su eliminación con fuego, ya que, en ese estado, el sistema milpa se ha basado en el esquema de roza, tumba y quema.

Una variante de este programa que también se realiza en el Estado de Chiapas con resultados exitosos es el MIAF – Diversificado, en el que participan un grupo de instituciones como BANCHIAPAS, CONABIO, INAES, SAGARPA y

PRONAFIM y con la capacidad técnica y administrativa de Promotores del Autodesarrollo de Chiapas (Sociedad Cooperativa). A través de este programa se han instalado 400 hectáreas con este sistema que constituye una alternativa para mejorar las condiciones de vida de pequeños productores.

De acuerdo con información publicada por Fregoso, P. (2017), una de las principales ventajas de este modelo es que proporciona a los productores el abasto para su consumo de granos básicos, hortalizas, frutales, especias, plantas medicinales y genera recursos económicos por la venta de los excedentes en diferentes épocas del año:

“En el caso particular de la producción de maíz, en la comunidad Ojo de Agua, Municipio de Las Margaritas, con el sistema se han obtenido incrementos del 66.7% en la producción de maíz, pasando de 2,400 a 4,000 kg/ha, lo cual se debe a las innovaciones productivas como la forma de sembrar, pues se pasó de hacerlo con distancias de un metro entre planta y planta con 4 o 5 granos de semilla, a sembrar a 20-30 centímetros, con uno o dos granos por planta, lo que ha permitido incrementar el número de plantas por superficie y aprovechar mejor la luz solar.”

“El 30% de la producción de maíz es para el autoconsumo y el 70% para el mercado, mientras que el frijol el 35% es para el autoconsumo y el 65% para el mercado. El maíz y frijol lo vende con compradores que llegan a la comunidad y que lo trasladan a Comitán y San Cristóbal”. Fregoso P. (2017:10).

Los resultados de esta estrategia se muestran en el siguiente cuadro, en el que la mayor parte de la producción se destina al mercado, lo cual ayuda a generar ingresos para otros satisfactores que necesita la población.

**Cuadro 3. Producción para venta y consumo de las parcelas**

PRODUCTOS	VENTA	CONSUMO
<b>BASICOS</b>		
Maíz	70.00%	30.00%
Frijol	65.00%	35.00%
<b>FRUTALES</b>		
Plátano	85.00%	15.00%
Caña	95.00%	5.00%
Mandarina	98.00%	2.00%
Papaya	99.00%	1.00%
Paterna	66.00%	34.00%
Limón	66.00%	34.00%
Café	99.50%	0.50%
<b>HORTALIZAS</b>		
Cebollín	83.33%	16.67%
Chayote	80.00%	20.00%
Chile	95.00%	5.00%
Tomate	80.00%	20.00%
Hierba mora	80.00%	20.00%
Hierba dulce	90.00%	10.00%

Fuente: Fregoso, P. (2017) *BIODIVERSIDAD PARA EL BIENESTAR: El sistema Milpa Intercalada con Árboles Frutales-Diversificado, una alternativa para el desarrollo local*. Documento.

En resumen, *la estrategia comprueba no solo su pertinencia para satisfacer las necesidades alimentarias de granos básicos y otros alimentos, sino la generación de ingresos a partir de las actividades agrícolas, que contribuya a complementar la alimentación y mejorar la calidad de vida de los productores.*

Con las prácticas que se realizan en estos proyectos, además de la regeneración de los suelos, la mejora al autoconsumo y la posibilidad de generar ingresos, también se reducen las emisiones de carbono al ambiente, hay menos presencia de maleza en el cultivo y se ha visto un incremento en rendimiento, principalmente en maíz, de cuatro a cinco toneladas por hectárea. En este último, la semilla es producida y seleccionada directamente por el productor.

El Banco Mundial a partir de 2000, ha promovido en América Latina y el Caribe, el desarrollo de mecanismos de concertación entre las comunidades rurales, el sector privado y el Estado, para el desarrollo de estrategias productivas, empleo y acceso al mercado, para aumentar la productividad, la rentabilidad de la producción y la competitividad rural, garantizando al mismo tiempo el uso sostenible de los recursos naturales y la conservación de la biodiversidad de importancia mundial.

Los gobiernos latinoamericanos e instituciones privadas pusieron en marcha políticas y programas que solventaran los obstáculos al crecimiento productivo, y facilitara el acceso de los sectores más pobres al mercado y a las cadenas de valor

El *modelo de alianzas rurales* entre pequeños productores organizados y el sector privado comercial es un instrumento interesante para promover el desarrollo territorial rural, ya que permite construir la capacidad empresarial sostenible en las comunidades rurales pobres y financiar inversiones productivas innovadoras, seleccionadas de acuerdo con criterios objetivos y acordados ex ante entre los distintos actores.

El objetivo principal es generar ingresos, crear empleo y promover la cohesión social de las comunidades rurales de una manera económica y ambientalmente sostenible, a través del desarrollo e implementación de un esquema de asociación productiva impulsada por la demanda del sector privado, el acceso a capital semilla para activos productivos, pequeñas obras o infraestructura, bienes de capital (maquinaria y equipos), insumos y capital de trabajo (semillas, fertilizantes, productos químicos, etc.), otros gastos que facilitara el comienzo del negocio, y asistencia técnica.

Recientemente, el Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo (CIMMYT) publicó en su boletín de mayo de este año, que se han impulsado algunos proyectos de alianzas estratégicas, entre grupos de productores y empresas transnacionales para el abastecimiento de productos con determinadas características físicas y cualitativas.

Es el caso de la empresa Kellogg's que junto con el CIMMYT y la organización de productores Servicios Agropecuarios de la Costa (SACSA), firmaron un convenio para llevar a cabo el proyecto "*Apoyo al abastecimiento responsable y agricultura sustentable*

*de maíz en México*", que involucrará a 300 pequeños, medianos y grandes agricultores mexicanos en el cultivo de maíz amarillo, con técnicas de Agricultura de Conservación para ser utilizado en sus cereales.

El acuerdo establece que producirán localmente alrededor de 100,000 toneladas anuales de grano hasta 2020. Lo anterior significa, además de brindarles asesoría técnico-científica que permita aumentar la productividad de sus tierras y hacer uso eficiente de los recursos naturales disponibles, obtener mejores cultivos, tener una actividad económica más redituable que mitigue los efectos del cambio climático, a cambio de elevar la proveeduría de maíz amarillo local para la empresa.

#### **4.9 Buenas prácticas y experiencias exitosas en América Latina.**

En algunos países de América Latina (Colombia, Brasil, Ecuador, Chile) se ha desarrollado un creciente número de proyectos que incorporan políticas agrícolas reduciendo los impactos en el ambiente y favoreciendo la inclusión social. Entre ellas están, las que promueven los sistemas agroforestales intensivos para la recuperación de zonas degradadas y el aumento de los ingresos por área, la diversificación productiva, las de articulación de mercados, la agricultura ecológica, entre otros.

Por ejemplo, en Chile y Colombia se registran proyectos de encadenamientos productivos a través de asesoría técnica especializada. En Chile hay experiencias de abastecimiento de alimentos de agricultores familiares a supermercados; otra iniciativa que se ha generalizado en Brasil, Perú y Ecuador, es el aseguramiento de mercados mediante los sistemas de compras públicas de alimentos en los que los agricultores familiares se constituyen en proveedores de programas estatales de apoyo a la alimentación escolar.

En el caso de Brasil, la participación de los agricultores familiares está regida por una ley que establece que al menos un 30% de las adquisiciones del programa de alimentación escolar debe provenir de agricultores familiares. Las estrategias de crear circuitos cortos de comercialización hacia los consumidores eliminando intermediarios, en Ecuador y Brasil, también han resultado muy exitosas.

De acuerdo con estadísticas del Banco Mundial, en los últimos 30 años, países como Argentina, Brasil y Chile, han aumentado el valor agregado de su producción por trabajador agrícola respecto a México, en cuatro veces más el primero, el doble el segundo, y un 30% el último.

Entre las iniciativas más recientes para América Latina, destaca “Modelando el futuro de la seguridad alimentaria y la agricultura” del Foro Económico Mundial, que ante la necesidad de producir 70 % más de alimentos que los que se consumen actualmente para alimentar a 9.6 millones de habitantes para el 2050 de manera nutritiva y sostenible, propone diseñar una nueva visión para la agricultura.

“La misión de la Iniciativa del Sistema del Foro Económico Mundial para dar forma al futuro de la seguridad alimentaria y la agricultura es construir sistemas alimentarios inclusivos, sostenibles, eficientes y nutritivos a través de acciones y colaboración basadas en el liderazgo, basadas en conocimientos e innovación, alineados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible”.

La iniciativa tiene como objetivos:

- “Fortalecer los sistemas alimentarios globales mediante el desarrollo de nuevos conocimientos; facilitar la colaboración en áreas prioritarias de acción, incluyendo el aprovechamiento de la tecnología y la innovación para el cambio de sistemas de alimentos; y movilizandoliderazgo y experiencia a nivel global”.
- “Abrir la Nueva Visión de la Agricultura (NVA) mediante el fortalecimiento de la colaboración de múltiples partes interesadas a nivel nacional y regional, y mediante la movilización de nuevas inversiones, asociaciones y mejores prácticas para lograr resultados concretos”.

Para impulsar esta iniciativa, el Foro cuenta con asociados en 21 países de África, Asia, América Latina y sigue un conjunto básico de principios rectores para catalizar acciones de las asociaciones a nivel país:

- Propietarios locales y alineados con los objetivos del país.
- Múltiples actores interesadas con participación abierta e inclusiva.

- Impulsado por el mercado con proyectos liderados por el sector privado y arraigado en un modelo comercial viable.
- Holístico, integrado completamente a la cadena de valor y que beneficie a todos los actores del sistema agrícola.
- Sustentado globalmente, por una red internacional que le provea solidaridad y soporte.

Esta iniciativa se está desarrollando en México, Nicaragua y Colombia. En México, desde 2011 y de manera formal en 2015, se desarrolla con el nombre de Nueva Visión para el Desarrollo Agroalimentario de México (VIDA) con la participación de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA).

Los objetivos del programa VIDA en México expresados por el representante de la SAGARPA en la Reunión Regional del Foro Económico Mundial para Latinoamérica 2016, son triplicar los rendimientos de cacao y duplicar la producción de maíz, en los estados de Chiapas y Campeche, a través de impulsar alianzas entre productores y agro empresas, así como con la instrumentación de mecanismos de capacitación.

Este programa, está en su segundo año de operación en 200 hectáreas de la zona de Motozintla, Chiapas, en labores de replantado de los huertos participantes. En el caso de la producción del maíz, se está trabajando con 750 productores del grano en el estado de Campeche, sobre una superficie de 10 mil hectáreas; a través de este programa público-privado, se ha mejorado el paquete productivo, y se espera que permitirá elevar el rendimiento por hectárea de 2.8 toneladas a 5.5 toneladas.

En el proyecto de maíz, la SAGARPA ha contribuido con una inversión de 1.5 millones de dólares. “En el futuro se tiene considerado escalar el proyecto para alcanzar 50 mil hectáreas en Campeche, así como trasladarlo a nuevos sitios, como Tomatlán, Jalisco, donde se espera llegar a cinco mil hectáreas en los próximos cinco años” SAGARPA (2016).

El programa consiste en que, a través de la asociación público-privada, las grandes empresas nacionales e internacionales incorporen a los pequeños productores dentro de sus esquemas de proveeduría y, de esta manera, asegurar la comercialización de las cosechas en mejores términos de calidad y precio, estableciendo relaciones comerciales de largo plazo.

Se espera que con estas acciones se vincule a los productores a las cadenas de valor y con ello mejorar sus ingresos, además de involucrarlos en el manejo sustentable de los recursos.

#### **IV. Conclusiones**

El sector agropecuario mexicano muestra en los últimos años un panorama poco alentador, en el que se han acumulado una serie de problemas estructurales que se han arrastrado por muchas décadas, a los que suman los problemas ocasionados por las políticas recientes del TLCAN y la crisis económica de 1994-95.

Con la liberalización comercial impulsada para el TLCAN, se produjo una creciente desregularización, apertura comercial y el crecimiento de las importaciones libres de aranceles de los productos agropecuarios, instrumentados a partir de políticas comerciales del gobierno para apoyar al sector agroindustrial.

Lo anterior, tuvo un impacto negativo en los productores exportadores y proveedores del mercado interno, y los puso a merced de las fluctuaciones de la demanda y acuerdos comerciales, ocasionando la caída de los precios de los granos básicos. También al eliminarse los precios de garantía y los subsidios, estos productores, quedaron fuera de la competencia de los mercados internacionales, por las altas tasas de subsidios de las políticas de Canadá y Estados Unidos.

La reforma al artículo 27 Constitucional, también instrumentado para apoyar la liberalización comercial, significó la finalización al reparto de la tierra y un énfasis a los

derechos de propiedad cuyo objetivo fue fomentar el *emprendedurismo campesino*, pero sin el acompañamiento indispensable para lograr esos objetivos.

En 1994-1995 con la crisis económica, la depreciación y posterior apreciación del tipo de cambio, se acumularon los desajustes de la década pasada de insuficiente inversión en infraestructura, los cambios en los precios internacionales de productos agrícolas, insuficiencia de crédito, diferencias en las condiciones de producción y comercialización de los distintos tipos de productores, ineficiente funcionamiento de los mercados internos, fragmentación de la tenencia de la tierra, rezagos estructurales en el desarrollo de mercados regionales y un creciente número de fenómenos naturales que impactaron negativamente al campo, propiciaron el estancamiento y caída de la inversión agropecuaria, con la consiguiente baja en la producción y productividad del sector, particularmente de los productores de granos básicos.

En años recientes, el gobierno mexicano ha continuado con las prácticas de diseño e implementación de políticas agrícolas y programas genéricos para el sector agropecuario, que se aplican verticalmente, y que aparentemente tienen la finalidad de impulsar al sector, pero que lo han hecho dependiente de los apoyos asistenciales, mientras se incrementan los rezagos productivos, el desempleo, la inseguridad alimentaria y la pobreza multidimensional en el campo.

En 2016-17 los puntos más débiles del sector agroalimentario siguen siendo los granos básicos, al registrarse un aumento de 9.6 % en el valor de las importaciones de maíz, de 2.9 % en soya, -4.0 % en trigo. En el primer bimestre de 2017, el país pagó 1,208 millones de dólares por importaciones de cereales y oleaginosas que representa la tercera parte de los 3,876 millones de dólares que erogó por todas las importaciones del sector agroalimentario. En las exportaciones de los productos considerados estrella, cerveza, jitomate rojo y aguacate ingresaron en el mismo período 1,257.8 millones de dólares.

Los retos que presenta el país para la producción futura de granos básicos no son fáciles de superar en el corto plazo, ya que existen severos problemas estructurales para

aumentar la producción y productividad de estos cultivos. Así lo ha diagnosticado la SAGARPA, en diversos documentos donde se han identificado los problemas que están en la base de estos resultados productivos y que a continuación se resumen: estancamiento de la superficie sembrada, bajo crecimiento de la producción y la productividad física; los principales productores de estos granos están sumidos en la pobreza y fuera de los circuitos de valor; hay una severa degradación de los recursos naturales, por las prácticas de cultivo y la sobreexplotación; los problemas climáticos y los desastres asociados a ellos son cada vez más frecuentes, hay un entorno económico desfavorable en el país por la caída de los ingresos petroleros y un marco institucional débil en el área rural.

La opción más viable es potenciar la producción de los pequeños productores y campesinos, los cuales cuentan con la mayor parte de las tierras cultivables, para generar los alimentos que se requieren, así como aplicar técnicas de producción más acordes a la regeneración de los recursos naturales. Estos productores poseen alrededor de 15 millones de hectáreas y alcanzan la cifra de 7.6 millones de trabajadores familiares y contratados, y tienen un peso considerable en los resultados agregados nacionales de productividad.

Este sector de productores se encuentra en un abandono absoluto relacionado con sus recursos productivos. En su mayoría lo constituyen habitantes rurales con los índices más altos de pobreza de ingresos y pobreza alimentaria del país; sus tierras y el entorno en el que viven está sobreexplotado, generan rendimientos marginales; se ubican en zonas de temporal; tienen unidades de producción pequeñas; producen alimentos básicos para su subsistencia y están sujetos a los efectos de desastres climáticos, sin cobertura de seguros agrícolas ni apoyos especiales.

Es evidente que el fortalecimiento de estas unidades productivas es crucial para lograr la estabilidad y soberanía alimentarias. Así lo ha expresado la FAO, ya que en América Latina el 80% de las explotaciones pertenecen a la agricultura familiar, incluyendo a más

de 60 millones de personas, lo que la convierte en la principal fuente de empleo agrícola y rural.

La experiencia de Brasil con el programa *Fome Zero*, constituye una experiencia muy exitosa en las buenas prácticas para el diseño de políticas públicas, enlazando los problemas estructurales del sector agropecuario y la población en situación de pobreza con la resolución de problemas relacionados con la alimentación. Este programa se diseñó para actuar en tres planos

- **Políticas Estructurales.** Orientadas a las causas más profundas de la inseguridad alimentaria, que debían ser adoptadas a nivel federal, tales como las políticas de apoyo a la producción familiar (acceso a microcréditos), de creación de infraestructura básica (captación de agua, caminos, transporte, etc.), de cuestiones agrarias, de abastecimiento de insumos, de comercialización (compras de gobierno), de salud (preventiva), educación, nutrición (educación y mejora de hábitos alimentarios, suplementos alimenticios), empleo, entre otras.
- **Políticas Específicas.** Aquellas encaminadas a crear, en un corto plazo, las condiciones para que las familias en situación de hambre pudieran alimentarse de forma adecuada, como las políticas de transferencia monetaria, la política de seguridad y calidad de los alimentos. Se incluyó preferentemente en el programa de transferencias monetarias a las familias que viven con menos de la mitad del salario mínimo per cápita, por lo que la mayor parte de los efectos de estas políticas fueron hacia los menos favorecidos.
- **Políticas Locales.** Para la instrumentación de estas políticas se movilizó a la sociedad civil, y junto con los gestores estatales para la promoción de la seguridad alimentaria, la crearon comedores populares, restaurantes de bajo costo, bancos de alimentos, ferias de productores, etc.

Estas políticas fueron cruciales para lograr un crecimiento en la disponibilidad de alimentos y la disminución de los niveles de pobreza de los productores. Como resultado,

los ingresos de la agricultura familiar crecieron en un 33 % en el período de 2003 a 2009, porcentaje superior a la media nacional, del 13 %.

Las evaluaciones del Banco Mundial, mostraron que el programa produjo también una significativa reducción de la explotación del trabajo infantil entre los menores beneficiados por el programa *Bolsa Familia* y una mejora en el presupuesto de las familias, ya que los niños que acuden a la escuela pública en Brasil, reciben una comida gratuita al día en las áreas más pobres. Otros logros han sido los efectos significativos entre las tasas de aumento en asistencia escolar y la reducción de menores dedicados al trabajo infantil.

Las transferencias monetarias a las familias y la alimentación ofrecida en las escuelas son hoy las principales formas de acceso a la alimentación para el sector de más bajos ingresos en Brasil.

Respecto a los recursos financieros, el programa se instrumentó principalmente con la reasignación de los recursos públicos existentes distribuidos en diversos programas, y se complementaron con donaciones de organizaciones internacionales, la reducción del pago de los intereses y el servicio de la deuda externa y con donaciones de empresarios y personas físicas. También con acciones de incentivo a las empresas como descuentos sobre el impuesto a la renta, *marketing social* con acciones de la ciudadanía para la donación de alimentos, y de fundaciones y empresas con responsabilidad social. Cabe destacar que también se incorporaron recursos provenientes del mayor dinamismo de la economía. Esto refleja que el gasto disperso en proyectos aislados, de salud, educación, producción agrícola, entre otros, reditúa mucho menos resultados y de corto alcance que los concentrados en estrategias integrales.

Un aspecto a resaltar y que para Brasil significó una novedad en términos de mecanismos de gobernabilidad en el país, fue el trabajo conjunto de la sociedad civil representado por el CONSEA y los representantes del primer escalón del Gobierno Federal, quienes a través de ejercicios de discusión de propuestas que podrían acelerar el proceso de erradicación de la pobreza y de la miseria, se gestaron y viabilizaron propuestas de políticas públicas innovadoras, tales como: “la descentralización del Programa Nacional

de Alimentación Escolar, el Programa Nacional de Generación de Empleo y Renta, la búsqueda de transparencia en la gestión de recursos públicos y la creación del Programa de Emergencia para la Distribución de Alimentos como mecanismo para aprovechar stocks públicos de alimentos a punto de estropearse. Más innovadoras incluso fueron las formas de gestión implementadas en el proceso, con la creación de múltiples grupos de trabajo mixtos (sociedad civil-Gobierno), que acabaron por consolidar una nueva práctica y cultura de gestión compartida de políticas públicas.

Se sustituyó la política nacional de seguridad alimentaria cuyas principales características eran el estar focalizadas y brindar apoyos complementarios al ingreso de las familias pobres, con ayudas cuya cuantía no era suficiente para eliminar el hambre. En cambio, se generaron un creciente número de iniciativas municipales, estatales y de la sociedad civil, dedicadas a atender a la población en inseguridad alimentaria organizadas en diferentes programas que potenciaron los resultados.

Las políticas instrumentadas en Brasil articularon acciones de emergencia con acciones estructurales, y con ello se conjuntaron los espacios de actuación y presupuestos de las políticas del ámbito económico y el ámbito social, rompiendo con la tradicional separación donde los impactos son pocos y de corta duración. No se requieren mayores recursos que los que se tienen dispersos en diferentes programas y al diseñar estrategias integrales, los impactos son mayores para solucionar los problemas.

En México, a pesar del conocimiento de los problemas estructurales en el campo no se han instrumentado estrategias que tengan como resultado un crecimiento productivo de los cultivos básicos para disminuir la dependencia alimentaria de los mercados externos. Se diseñan políticas únicas para todo tipo de productores, regiones, cultivos, sin considerar su especificidad y muchos de los programas fracasan y se quedan en subejercicio, al ser la única alternativa que tienen los productores para iniciar procesos productivos en condiciones poco afines para lograrlo, por lo que en su mayoría se quedan fuera de su cobertura.

Adicionalmente, las políticas de combate a la pobreza rural se han concebido como compensatorias, transitorias y desvinculadas del fomento productivo, que en el mejor de los casos han servido para facilitar la migración a las ciudades y el extranjero, más que para inducir un desarrollo productivo local.

Para que las políticas públicas en la agricultura funcionen, debe incorporarse la especificidad de las condiciones productivas de los productores por cultivo y por región, vincularlos al diseño de éstas, así como en su instrumentación. Esta visión parte de apoyar las iniciativas de los productores para la eliminación de los obstáculos que tienen para elevar su producción y la mejora en la comercialización de sus productos, y con ello se busca apoyar el fortalecimiento de sus capacidades, incluyendo los saberes locales, de las familias agricultoras y sus organizaciones, en el marco de la cadena de valor, para empoderarlos y que emprendan mejor su papel como productores y comercializadores de sus productos.

En resumen, la estrategia comprueba no solo su pertinencia para satisfacer las necesidades alimentarias de granos básicos y otros alimentos, sino la generación de ingresos a partir de las actividades agrícolas, que contribuyan a complementar la alimentación y mejorar la calidad de vida de los productores.

Las buenas prácticas de las políticas públicas analizadas para apoyar la producción de granos básicos de los pequeños productores y campesinos arrojan conocimientos muy importantes que se pueden resumir en:

- Las políticas públicas no deben concebirse únicamente como ejecutoras; deben convertirse en facilitadoras de los proyectos emanados de las necesidades de los productores y los agentes que operan en la región. Con este razonamiento, se deben diseñar estrategias de desarrollo social y productivo que incluyan la interacción de ambas esferas de atención para los productores y no solo programas o proyectos aislados que frenan el desarrollo y no han tenido resultados exitosos.

- Los proyectos deben surgir de un diagnóstico y análisis construido con todos los actores que intervienen en la problemática a resolver, los temas deben incluir el componente productivo, el social, el de sostenibilidad de los recursos, el desarrollo de infraestructura, el de esquemas de comercialización ganar-ganar, el desarrollo de investigación y tecnología aplicada, el desarrollo de capacidades organizativas y productivas.
- Los proyectos deben surgir por consenso de todos los participantes, para garantizar su viabilidad.
- Para la realización de estos proyectos es indispensable que todos los involucrados participen en la priorización de éstos, y de acuerdo con sus áreas de influencia, participen impulsando los proyectos a través de comisiones que permitan avanzar en los propósitos programados.
- Los funcionarios y miembros de organizaciones civiles deberán participar a través de sus respectivas instituciones propiciando la interacción y la articulación con los demás actores del desarrollo.
- En este ejercicio se requiere de un constante esfuerzo de evaluación que permita, si es el caso, redireccionar las estrategias o replantear los caminos a seguir. Esta evaluación debe realizarse de manera permanente para ajustar a tiempo las acciones y aplicarse antes, durante y después de la ejecución de los proyectos.
- Una vez probados la eficacia de las acciones y proyectos realizados, deberán documentarse por los actores participantes para evaluar si pueden constituirse en políticas públicas, que puedan generalizarse a otras partes del país.
- Hay algunas tecnologías y prácticas productivas que pueden propiciar un verdadero cambio innovador en el sector, que son sustentables y pueden ayudar a regenerar los recursos productivos, pero es necesario probarla en condiciones reales. Habrá que contar con el conocimiento de ellas, para proponer su uso.

- El empoderamiento de las organizaciones de base y fortalecimiento de sus sistemas productivos con el fin de profundizar el acceso de los pequeños productores a los mercados es una vía que ha sido exitosa para la inclusión socioeconómica, la mejora del ingreso de los hogares pobres y el empleo en trabajos más estables.
- Es muy importante el acompañamiento de los actores participantes y personal experto para la concertación con empresas, en la asistencia técnica y financiera.
- Es necesario la creación y consolidación de un sistema de seguimiento y evaluación que permita a los actores tener información fluida a cerca de los avances y efectos de sus inversiones en el sistema productivo, ventas e ingresos de los beneficiarios. Para ello, es necesario invertir en la ampliación de capacidades para recopilar datos adecuados para ser utilizado en la finalización del proyecto para el cálculo de los rendimientos y el efecto de las inversiones en el sistema de producción.
- Impulsar la creación de los vínculos entre las organizaciones de productores y los actores locales del territorio: servicios de asistencia técnica productiva municipales y privados, encadenamientos intersectoriales y redes con actores externos al territorio y vínculos rurales-urbanos.
- Es necesario que se apliquen programas específicos diseñados a partir de la problemática territorial, productiva y social.
- Vincular a los programas y estrategias la incorporación de tecnologías con potencial innovador.

A futuro, el sector agropecuario tendrá que enfrentar difíciles retos, entre ellos: el crecimiento poblacional y el consumo diferenciado por tipo de población, la incertidumbre de los mercados como resultado de los cambios en los precios y disponibilidad de alimentos, la competencia de alimentos para consumo humano y para producción de agrocombustibles, la disminución en la disponibilidad de agua y superficie destinada a la actividad agropecuaria.

Lo que se avance para enfrentar los retos mencionados en estos años, tendrá repercusiones sustanciales a futuro y nos permitirá asegurar la alimentación y soberanía alimentaria para generaciones futuras.

## V. Glosario

Alimentos básicos	Aquellos productos que contienen nutrientes esenciales para la dieta. Por lo general son alimentos que proporcionan energía (calorías) y que poseen un cierto contenido de hidratos de carbono. Su producción y elaboración está muy ligada a los ingredientes más disponibles en cada sitio o localidad. Cada cultura culinaria incorpora los productos específicos y no necesariamente son aplicables de forma absoluta a otras culturas.
Frontera agrícola	Se refiere a las áreas susceptibles de ser usadas en actividades agrícolas y no son usadas para este fin.
Granos básicos	El concepto de granos básicos es relativo y forman parte de los alimentos básicos de una dieta determinada. En cada país se agrupan los granos básicos para su análisis. Para los efectos de este estudio se han considerado el maíz, el arroz, el frijol, la soya y el sorgo, considerados como productos imprescindibles para elaborar alimentos de la dieta diaria y por su aportación de nutrientes.
Pobreza	Una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social (en los seis indicadores de rezago: educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias. (CONEVAL 2012).
Pobreza alimentaria	Incapacidad para obtener una canasta básica alimentaria, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar para comprar solo los bienes de dicha canasta. (CONEVAL 2012).
PIB	Producto Interno Bruto. Riqueza generada en una nación a lo largo de un año.
Producción	Es el proceso mediante el cual se combinan diferentes elementos y factores: tierra, trabajo y capital para fabricar productos y servicios. En el caso de la agricultura se llama producción al conjunto de los productos que da la tierra naturalmente. La

	producción puede medirse en unidades físicas o en su valor monetario (términos de valor).
Productividad	Es la relación entre lo obtenido tras un proceso productivo y los factores de producción utilizados. Estos factores pueden ser diversos: hay tierras más fértiles que otras, de la aplicación de tecnología que incorpora como el uso de riego para garantizar la disponibilidad permanente de agua para las plantas, el uso de tractores para arar la tierra e impactar en la profundidad de los surcos y la rapidez de los cultivos equivalente en arados tirados por bueyes. Además, ciertas combinaciones de los factores de producción sirven para incrementar la productividad, por ejemplo, la fertilidad del suelo puede aumentar añadiendo abonos o prácticas de conservación de los suelos. También se puede medir en unidades físicas (x kilos de trigo por hectárea) o en términos de valor.

## VI. Bibliografía, hemerografía y cibergrafía

Aguilar, L. (2015) Gobernanza y política pública para la igualdad Luis F. Aguilar Instituto de Investigación en Política Pública y Gobierno Universidad de Guadalajara. Tomado de

[https://www.conapred.org.mx/documentos\\_cedoc/Gobernanza%20y%20politica%20publica%20para%20la%20igualdad-Ax.pdf](https://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/Gobernanza%20y%20politica%20publica%20para%20la%20igualdad-Ax.pdf)

Appendini, K. A. D. (1992). *De la milpa a los tortibonos: La restructuración de la política alimentaria en México*. Tomado de <http://www.cervantesvirtual.com/downloadPdf/de-la-milpa-a-los-tortibonos-la-restructuracion-de-la-politica-alimentaria-en-mexico/>

Banco Mundial (2005) News & Broadcast “*El programa Bolsa Familia de Brasil celebra el progreso en sacar a las familias de la pobreza*”. Tomado de [https://translate.googleusercontent.com/translate\\_c?depth=1&hl=es&prev=search&rurl=translate.google.com.mx&sl=en&sp=nmt4&u=http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTER](https://translate.googleusercontent.com/translate_c?depth=1&hl=es&prev=search&rurl=translate.google.com.mx&sl=en&sp=nmt4&u=http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTER)

Banco Mundial (2015). *Valor Agregado por Trabajador a la Actividad Agrícola*. Tomado de <http://datos.bancomundial.org/indicador/EA.PR.D.AGRI.KD>

Banco Mundial (2016). Tomado de <http://www.fao.org/in-action/territorios-inteligentes/articulos/colaboraciones/detalle/es/c/412636/>

Cámara Nacional del Maíz Industrializado (2012). *Es México deficitario en oleaginosas* Tomado de <https://cnmaiz.wordpress.com/2012/10/29/es-mexico-deficitario-en-oleaginosas/>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de Naciones Unidas. *Panorama Social de América Latina 2015*. Tomado de <https://hipertextual.com/2016/03/pobreza-en-america-latina>

CEPAL/FAO/IICA (2014) *Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe*. Tomado de <http://www.fao.org/3/a-i3702s.pdf>

Centro Internacional de Maíz y Trigo (CIMMYT) (2017). Boletín Informativo, mayo 2017. Tomado de <http://conservacion.cimmyt.org/es/component/content/article/89-articulos-boletin/2220-establece-kelloggs-alianza-estrategica-con-cimmyt-y-sacsa-para-impulsar-practicas-sustentables-en-el-campo-mexicano>

CIMMYT (2017). Boletín Informativo junio 2017. <http://conservacion.cimmyt.org/es/component/content/article/89-articulos-boletin/2226-los-ganadores-del-premio-cargill-cimmyt-edicion-2017--categoria-productor>

Comunidad de prácticas en APS “¿Qué es una buena práctica?” tomado de <http://buenaspracticaps.cl/que-es-una-buena-practica/>

CONEVAL (2014). *Pobreza en México*. Tomado de <http://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Pobrezalncio.aspx>

CONEVAL (2014). *Diseño de evaluación del Programa Estratégico de Seguridad Alimentaria*. Tomado de [www.coneval.org.mx/Evaluacion/ECNCH/](http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ECNCH/).

CONEVAL-Consulting and Coaching (2015) *Evaluación de Procesos 2015 del Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria – PESA* tomado de <http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/InformeEvaluacion.aspx>

Cordera R. *et.al* (2006). *La globalización en México. Opciones y Contradicciones*. Facultad de Economía UNAM.

Da Silva, G. *et al.* (2012) *Fome Zero (Programa Hambre cero)* tomado de <http://www.fao.org/docrep/016/i3023s/i3023s.pdf>

David Márquez. (2013). Reporte Económico. La Jornada.

El Economista (2017) *El 43.6% de los mexicanos vive en situación de pobreza: Coneval*. Tomado de <https://www.eleconomista.com.mx/economia/El-43.6-de-los-mexicanos-vive-en-situacion-de-pobreza-Coneval-20170830-0151.html>

El Economista (2017) *Granos, Talón de Aquiles*. Tomado de: <http://eleconomista.com.mx/infografias/impreso/2017/03/16/espumoso-aumento>

Esquivel, G. (2014) El TLCAN: 20 años de claroscuros. Revista Foreign Affairs Latinoamérica Volumen 14 Número 2.

FAO (s/f). Los alimentos: derecho humano fundamental. Tomado de <http://www.fao.org/FOCUS/s/rightfood/right2.htm>

FAO (2002) *Las buenas prácticas agrícolas*. Tomado de <http://www.fao.org/ag/esp/revista/faogapes.pdf>

FAO (2012 a) *Apoyo en materia de políticas y gobernanza. Reducir la pobreza rural*. Tomado de <http://www.fao.org/policy-support/policy-themes/rural-poverty-reduction/es/>

FAO-SAGARPA (2012 b) *Agricultura familiar con potencial productivo en México*. Tomado de [http://www.sagarpa.gob.mx/programas2/evaluacionesExternas/Lists/Otros%20Estudios/Attachments/42/Agricultura%20Familiar\\_Final.pdf](http://www.sagarpa.gob.mx/programas2/evaluacionesExternas/Lists/Otros%20Estudios/Attachments/42/Agricultura%20Familiar_Final.pdf)

FAO (2013). *Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe*. Tomado de <http://www.fao.org/americas/recursos/panorama/es/>

FAO-SAGARPA (2013 b) *Propuesta de políticas públicas para el desarrollo del sector rural y pesquero (SRP) en México. Informe Final*. Tomado de <http://www.sagarpa.gob.mx/programas2/evaluacionesExternas/Lists/Otros%20Estudios/Attachments/40/EstudioPol%C3%ADticasMarzo2013.pdf>

FAO (2013 c) *Buenas Prácticas en Programas de Información, Comunicación y Educación en Alimentación y Nutrición (ICEAN). Informes sobre las características de los programas de ICEAN en El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y la República Dominicana*. Tomado de <http://www.fao.org/3/as486s/as486s.pdf>

FAO (2014a). *Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe: Recomendaciones de Política*. Tomado de <http://www.fao.org/docrep/019/i3788s/i3788s.pdf>

FAO (2014b). *Agricultura familiar y sistemas alimentarios inclusivos para el desarrollo rural sostenible*. Tomado de <http://www.fao.org/americas/prioridades/agricultura-familiar/es/>

FAO y la Organización Latinoamericana de Integración (ALADI) (2014c) *Comercio intrarregional de alimentos y fortalecimiento de la seguridad alimentaria de América Latina y el Caribe*. Tomado de [www.fao.org/3/a-i4454s.pdf](http://www.fao.org/3/a-i4454s.pdf)

FAO (2014d): *Gobernanza de la seguridad alimentaria y derecho a la alimentación*. Tomado de <http://www.fao.org/economic/esa/esa-activities/esa-rtf/es/>

FAO (2014e). *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo. Fortalecimiento de un entorno favorable para la seguridad alimentaria y la nutrición*. Tomado de [www.fao.org/3/a-i4030s.pdf](http://www.fao.org/3/a-i4030s.pdf)

FAO (2014f): *Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe 2014*. Tomado de <http://reliefweb.int/report/world/perspectivas-de-la-agricultura-y-del-desarrollo-rural-en-las-am%C3%A9ricas-2014-una-mirada>

FAO (2014 g) *Cooperación Internacional y Políticas Públicas de Seguridad Alimentaria y Nutricional. La experiencia del Programa España-FAO para América Latina y el Caribe*. Tomado de [http://intercoonecta.aecid.es/Documentos%20de%20la%20comunidad/Pol%C3%ADticas\\_P%C3%BAblicas\\_SAN.pdf](http://intercoonecta.aecid.es/Documentos%20de%20la%20comunidad/Pol%C3%ADticas_P%C3%BAblicas_SAN.pdf)

FAO (2015) *Plantilla de Buenas Prácticas*. tomado de <http://www.fao.org/3/a-as547s.pdf>

FAO (2016) *Alianzas rurales como instrumento de desarrollo territorial en América Latina y el Caribe*. Tomado de <http://www.fao.org/in-action/territorios-inteligentes/articulos/colaboraciones/detalle/es/c/412636/>

FAO (2018) *Curso Autoaprendizaje: Políticas de Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe y su proyección en Colombia*. Tomado de <http://www.fao.org/in-action/capacitacion-politicas-publicas/cursos/ver/es/c/1106879/>

Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA) 2015. *Panorama Agroalimentario Maíz*. Tomado de [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/61952/Panorama\\_Agroalimentario\\_Maiz\\_2015.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/61952/Panorama_Agroalimentario_Maiz_2015.pdf)

Flores, M. (2006) *Los granos básicos en México ante la apertura comercial, 1980- 2001*. Tomado de <https://www3.diputados.gob.mx/.../PB2006%20Los%20granos%20basicos%20en%20Mexico>

Foro Económico Mundial (2017). *Modelando el futuro de la seguridad alimentaria y la agricultura* tomado de: <https://translate.google.com.mx/translate?hl=es-419&sl=en&u=https://www.weforum.org/system-initiatives/shaping-the-future-of-food-security-and-agriculture&prev=search>

Fregoso, Pablo (2017) *BIODIVERSIDAD PARA EL BIENESTAR: El sistema Milpa Intercalada con Árboles Frutales-Diversificado, una alternativa para el desarrollo local*. Documento.

Gordillo, G. et al (2015). *Territorios Productivos: Un Programa Articulador para Reducir la Pobreza Rural a través del Incremento de la Productividad, la Producción y los Ingresos*. Tomado de [http://rimisp.org/wp-content/files\\_mf/1427203794DocdertabajoPTPfinalmarzo2015.pdf](http://rimisp.org/wp-content/files_mf/1427203794DocdertabajoPTPfinalmarzo2015.pdf)

Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. (s/f) “El concepto de Gobernanza tomado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2818/5.pdf>

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). Estrategia de IICA en Honduras 2014-2018. Tomado de <http://repiica.iica.int/docs/b3681i/b3681i.pdf>

INFORURAL (2012): Retos del sector agropecuario para el nuevo Gobierno. Tomado de <http://www.inforural.com.mx/retos-del-sector-agropecuario-para-el-nuevo-gobierno/>

Ministerio del Medio ambiente y medio rural y marino (2011) “El medio ambiente y el medio rural y marino en España 2010” Tomado de [https://www.mapama.gob.es/es/ministerio/servicios/.../memoria2010\\_cap.aspx](https://www.mapama.gob.es/es/ministerio/servicios/.../memoria2010_cap.aspx)

Moreno Brid, J.C. y Ros J. (2010) *Desarrollo y crecimiento de la economía mexicana*. Fondo de Cultura Económica.

Perkins M. (2017) *Integración de soluciones para la seguridad alimentaria*. Material de la Maestría Internacional de Seguridad Alimentaria. Universidad Abierta y a Distancia de México (UNAD).

Revista Imagen Agropecuaria. (2014) *Padece México importación crónica de granos y oleaginosas* Tomado de <http://www.imagenagropecuaria.com/2014/padece-mexico-importacion-cronica-de-granos-y-oleaginosas/>

Periódico El Economista (2012). Prioridades de EPN en el sector agropecuario. Los retos de Enrique Peña Nieto 2012-2018 Alberto Romero tomado de <http://eleconomista.com.mx/industrias/2012/11/30/sector-agropecuario>

Periódico El Financiero (2016) *México independiente...pero no en sus alimentos* <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/mexico-depende-de-las-importaciones-de-estos-productos-agropecuarios.html>

Periódico Excelsior (2013) *Es hora de ir al grano: México importa el 43 % de sus alimentos*. Tomado de <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/05/05/897514>

Periódico La Jornada (2017) *Importaciones de granos y oleaginosas suman mil 208 mdd en primer bimestre*. Tomado de: <http://www.jornada.unam.mx/2017/04/18/economia/021n1eco>

Periódico Reforma: Suplemento SECTOR (2015) Síntesis ejecutiva de Comercio Exterior. *Depende México de trigo de importación* tomado de <http://www.sintesiscaaarem.com.mx/index.php/reformas/>

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (2013). Tomado de [http://www.sev.gob.mx/educacion-tecnologica/files/2013/05/PND\\_2013\\_2018.pdf](http://www.sev.gob.mx/educacion-tecnologica/files/2013/05/PND_2013_2018.pdf)

Polis Revista Latinoamericana (2017) Políticas públicas y gobernanza: Articulación para una gestión pública local autónoma. Tomado de <https://journals.openedition.org/polis/12661>

Programa de alianzas productivas para la pequeña agricultura (2013) tomado de <http://www.agroatiende.cl/fichas/ver/103>

Programa de Desarrollo Productivo (AGRORURAL) (2014). Tomado de: [http://www.minagri.gob.pe/portal/download/pdf/marcolegal/normaslegales/resoluciones\\_ministeriales/2015/enero/rm0015-2015-minagri-manual-operaciones-agrorural.pdf](http://www.minagri.gob.pe/portal/download/pdf/marcolegal/normaslegales/resoluciones_ministeriales/2015/enero/rm0015-2015-minagri-manual-operaciones-agrorural.pdf)

Programa de Desarrollo Productivo (AGRORURAL) (2017). Tomado de <http://www.cambioclimatico-regatta.org/index.php/es/instituciones-clave/item/programa-de-desarrollo-productivo-agrario-rural>

Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario 2013-2018. (2013) Tomado de [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5326584&fecha=13/12/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5326584&fecha=13/12/2013).

Rodríguez A. (2017) *Gobernanza e Instituciones: nexos con la Seguridad Alimentaria*. Material preparado para la Maestría Internacional en Seguridad Alimentaria de la UNAD.

Rodríguez G., Gil J. y García E. (1996) *Metodología de la Investigación Cualitativa*. España. Aljibe. Tomado de <https://www.researchgate.net/publication/44376485>

Rodríguez S. (2014) "Brasil y su proyecto Hambre Cero", *Claustronomía*. Revista gastronómica digital, Universidad del Claustro de Sor Juana, México, D.F., [http:// www.claustronomia.mx](http://www.claustronomia.mx)

Rello, F. (2009) *Inercia estructural, globalización y agricultura. Lecciones del caso mexicano*. Facultad de Economía. UNAM. Tomado de <http://www.revistas.unam.mx/index.php/ecu/article/view/2978>

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) *Programa sectorial 2013-2018*. Tomado de

[http://www.sagarpa.gob.mx/Transparencia/Pot%202013/Sitio/Programa\\_sectorial\\_SAGARPA\\_2013-2018.pdf](http://www.sagarpa.gob.mx/Transparencia/Pot%202013/Sitio/Programa_sectorial_SAGARPA_2013-2018.pdf)

SAGARPA (2016) *Trabaja SAGARPA en aumentar rendimientos de productores agrícolas del sureste mexicano*. Tomado de

<http://www.sagarpa.gob.mx/Delegaciones/distritofederal/boletines/Paginas/JAC0269-20.aspx>

SAGARPA- FAO (2014) Proyecto estratégico para la seguridad alimentaria. Tomado de <http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/328150/1159207/file/2%20.pdf>

SAGARPA-CIMMYT (2015). *Masagro*. Tomado de <http://masagro.mx/index.php/es/2015>

SAGARPA (2015) *Detonan SAGARPA y agro empresas cultivo de soya; la meta, disminuir importaciones de oleaginosas*. Tomado de [www.sagarpa.gob.mx/saladeprensa/2012/Paginas/2015B095.aspx](http://www.sagarpa.gob.mx/saladeprensa/2012/Paginas/2015B095.aspx)

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y FIRA. (2014) “Panorama del Maíz” Dirección General Adjunta de Planeación Estratégica, Análisis Sectorial y Tecnologías de la Información tomado de [www.financiarural.gob.mx/informacionsectorrural/Panoramas](http://www.financiarural.gob.mx/informacionsectorrural/Panoramas)

SHCP y FIRA. (2014) “Panorama del Trigo” Dirección General Adjunta de Planeación Estratégica, Análisis Sectorial y Tecnologías de la Información tomado de <http://www.financiarural.gob.mx/informacionsectorrural/Panoramas>

Suárez, V. (2015). *Granos básicos: cambio y continuidad 2012-2015*. Publicado en el suplemento del periódico La Jornada del Campo tomado de <http://www.jornada.unam.mx/2015/03/21/cam-granos.html>

Torres F., Trápaga Y., Delgadillo J., Gasca J., Ocegueda D., Arroyo N., & Cortés, H. (2003). *Seguridad alimentaria: seguridad nacional*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Económicas, Plaza y Valdés. <http://ru.iiec.unam.mx/1762/1/SegAlimentaria.pdf>

Trápaga, Y. (2012) *El fin de la frontera agrícola y el acaparamiento de tierras en el mundo*. Investigación Económica, vol. LXXI, núm. 279, enero-marzo, 2012, pp. 71-92 Facultad de Economía. Distrito Federal, México. Tomado de [www.redalyc.org/pdf/601/60123307004.pdf](http://www.redalyc.org/pdf/601/60123307004.pdf)

Williams R. & Álvarez A. (2014) La Seguridad Alimentaria y las Políticas Públicas. Una visión conceptual. Tomado de [https://www.google.com/search?rlz=1C1CHZL\\_esMX766MX766&q=La+Seguridad+Alimentaria+y+las+Políticas+Públicas.+Una+visión+conceptual+de+Robert+Williams+Cárca+mo+Mallen+y+Adolfo+Álvarez+Macías](https://www.google.com/search?rlz=1C1CHZL_esMX766MX766&q=La+Seguridad+Alimentaria+y+las+Políticas+Públicas.+Una+visión+conceptual+de+Robert+Williams+Cárca+mo+Mallen+y+Adolfo+Álvarez+Macías)

## VII. ANEXO 1. Instituciones Nacionales e Internacionales citadas y consultadas:

ANAGSA	Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S.A.
BM	Banco Mundial
CANAMI	Cámara Nacional del Maíz Industrializado
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe de Naciones Unidas
CIMMYT	Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo
CONASUPO	Compañía Nacional de Subsistencias Populares
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
FERTIMEX	Fertilizantes Mexicanos, S.A. de C.V.
FIRA	Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
MASAGRO	Programa de Modernización Sustentable de la Agricultura Tradicional.
PRONASE	Productora Nacional de Semillas.
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)